

# **Refugiados na União Europeia: Análise da Política Europeia para os Refugiados**

**Carlota Sofia Garza Arias**

**Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas e Relações Internacionais – área de especialização em Globalização e Ambiente.**

**Janeiro, 2017**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do  
grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais,  
área de especialização em Globalização e Ambiente,  
realizada sob a orientação científica da Prof. Doutora Ana Santos Pinto.

*Dedico esta dissertação a Deus,  
à Virgem,  
aos meus pais e família.*

## AGRADECIMENTOS

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, tive o apoio de inúmeras pessoas que fizeram com que eu conseguisse concluir esta etapa. Portanto, devo agradecer às seguintes pessoas:

A Deus e à Virgem, por me terem dado a oportunidade de fazer esta viagem, a qual, sem dúvida nenhuma, me fez crescer emocional e espiritualmente.

Aos meus pais - para os quais sei que esta não tem sido uma viagem fácil - que sempre estiveram aqui para me apoiar, dar palavras de força e incentivo... por sempre terem tido fé em que eu poderia conseguir qualquer coisa que me propusesse alcançar.

Aos meus irmãos, avôs e restante família pela paciência, apoio e carinho.

À FCSH, pela oportunidade de me deixar integrar este mestrado, que está repleto de bons professores e recheado de conhecimento... por me dar a chance de conhecer pessoas com capacidades infinitas, grandes experientes nas matérias que lecionei ao longo destes anos, e que me deixaram crescer com eles.

Aos meus professores, que me guiaram ao longo de todo este caminho, pela paciência, esforço, sabedoria, apoio e disponibilidade, em especial à minha orientadora Ana Santos Pintos, que se dedicou a guiar-me nesta etapa de crescimento.

Por último, tenho que agradecer às minhas amigas Felisa, Harriet, Cynthia, Mayara, Tassia e demais amigas que sempre me fizeram rir nos momentos de maior estresse, e me deram força e apoio para continuar sempre com os meus projetos: vocês fizeram com que estes dois anos fossem mais que extraordinários... obrigada pela amizade, vocês, sempre as melhores amigas!

Obrigada a todos vocês, a todos aqueles que não consegui mencionar... todos são de grande importância para mim! Se não fosse por vocês, este sonho não seria possível.

“Whenever people talk in the abstract about the pros and cons of immigration, one should not forget that immigrants are individual human beings whose lives happen not to fit neatly within national borders – and that like all human beings, they are all different.

How different, though? Different better, or different worse? Such basic questions underlie whether people are willing to accept outsiders in their midst.”

— **Philippe Legrain, *Immigrants: Your Country Needs Them***

“They will never be the same again because you just cannot be the same once you leave behind who and what you are, you just cannot be the same.”

— **NoViolet Bulawayo, *We Need New Names***

“Justice is itself the great standing policy of civil society; and any eminent departure from it, under any circumstances, lies under the suspicion of being no policy at all.”

— **Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France, and the Proceedings in Certain Societies in London***

## **RESUMO**

### **“Refugiados na União Europeia: Análise da Política Europeia para os Refugiados”**

**Carlota Sofia Garza Arias**

O tema dos refugiados tem assumido grande importância nos últimos anos, em especial para a União Europeia (UE), devido ao aumento do fluxo de refugiados que chegam às fronteiras dos Estados-membros.

Múltiplos conflitos têm dado origem a um aumento no número de requerentes de asilo que chegam ao espaço europeu, o que se tem refletido numa pressão significativa nas decisões dos Estados membros para criar um método de controlo para este fluxo.

A criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e o respetivo desenvolvimento é importante para o futuro da UE e para os Estados membros como parte da União. Os refugiados em particular são os mais afetados pelas decisões políticas dos Estados membros nesta matéria.

Este trabalho apresenta, assim, quatro capítulos nos quais será feita uma análise da evolução do SECA. Será, igualmente, analisado o conceito de refugiado, a importância do Direito Internacional com bases humanitárias nos seus direitos, a evolução do SECA e a resposta por parte dos Estados membros ao SECA e ao fluxo de refugiados, respetivamente, com o intuito de verificar se o objetivo principal deste sistema é a integração dos refugiados nas sociedades de acolhimento na União Europeia.

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

*Direito Internacional, Refugiados, Segurança, União Europeia (UE), Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).*

## **ABSTRACT**

### **“Refugees in the European Union: Analysis of the European Policies on Refugees.”**

**Carlota Sofia Garza Arias**

Refugees have been an important theme, mostly in recent years for the European Union. Different wars had created a big number of asylum seekers come to the EU and that has created pressure on the decision of Member-states to come forward with a method to control the mass influx of asylum seekers. The creation of the Common European Assylum System (CEAS) and its development is important for the future of the EU and for member states as well as part of the Union. Refugees in particular, are the ones more impacted on Member-states decisions and have a direct impact in many lives. Therefore, this work presents four chapters that during its course will analyse the CEAS evolution. It will be revised the definition of refugees, the importance of Iternational law with humanitarian bases effect on refugee law, the evolution of the CEAS, and the EU’s Member-states response to the CEAS and mass refugee influx, accordingly, in order to prove that the CEAS main purpose is the integration of refugees in the EU communities.

#### **KEY WORDS:**

*International Law, Refugees, Security, European Union (EU), Common European Assylum System (CEAS)*

# ÍNDICE

Introdução .....	1
Estado da Arte .....	2
Problematização e Objetivos .....	3
I. Capítulo Teórico .....	6
1.1. Definição de migrante .....	6
1.2. Definição de Migrante Económico vs. Refugiado .....	7
1.3 Conceito de Segurança .....	10
1.4 Conceito de Segurança Humana .....	13
1.5 Relação entre migrações, refugiados e segurança .....	15
2. Direito Internacional e o Estatuto de Refugiado .....	19
2.1. O Direito Humanitário no âmbito Internacional .....	19
2.2. Evolução das Normas .....	23
2.2.1. O Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados .....	23
2.2.2. Protocolo I, adicional às Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais .....	24
2.2.3. Protocolo II, adicional às Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais .....	25
2.2.4. O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes .....	26
2.2.5. A Convenção sobre os Direitos da Criança .....	27
2.3. Os Direitos dos Refugiados no Direito Internacional .....	27
2.4. ACNUR e a sua relevância .....	29
2.4.1 O direito internacional e o ACNUR na Europa atual .....	30
2.4.2. Recomendações ACNUR para a UE .....	32
Capítulo 3. O Sistema Europeu Comum de Asilo .....	35
3.1.1. O desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo .....	35
3.1.2. Da Convenção de Dublin ao Regulamento de Dublin III .....	38
3.1.3. As Principais Diretivas para um Sistema Europeu Comum de Asilo .....	42
3.2. Posicionamento dos Estados-Membros face a uma Política Comum de Asilo .....	45
Capítulo 4. A Atualidade, a Crise dos Refugiados na União Europeia. ....	53
4.1. Os Fluxos dos Refugiados na União Europeia: 2010-2016. ....	53



4.2 Mudança das Fronteiras .....	58
4.3. Políticas da UE para os refugiados .....	60
4.4 Atualidade .....	65
Conclusões .....	69

## **Abreviaturas**

ACNUR / UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
COM	Comunicação Oficial
CE	Conselho Europeu
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECHO	Serviço de Ajuda Humanitária das Comunidades Europeias
EURODAC	Dactiloscopia Europeia
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
EUROSTAT	Gabinete de Estatísticas da União Europeia
FAMI	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
OIM	Organização Internacional de Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REM	Rede Europeia das Migrações
RI	Relações Internacionais
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
UA	União Africana
UE	União Europeia

## **Introdução**

Os significativos fluxos de refugiados que, em particular desde 2013, têm chegado à União Europeia (UE) vêm trazer novas situações políticas, sociais e económicas. Neste contexto, o respeito pelos direitos humanos e o acesso ao estatuto internacional de refugiado, outorgado pelos Estados quanto atores centrais da comunidade internacional, é relevante para discutir o cenário atual e futuro da União Europeia. Desta forma, pretende-se com esta dissertação fazer uma análise ao desenvolvimento das políticas da UE para os refugiados e perceber quais as respostas dadas no sentido da inclusão destes nas comunidades de acolhimento na Europa. Entende-se que face ao atual cenário de fluxos globais, e ao estatuto da UE como ator internacional, os esforços que esta desenvolve em matéria de ajuda internacional, de receção e acolhimento de refugiados, assim como as atividades de reforço de controlo das suas fronteiras, se constituem como um exemplo para toda a comunidade internacional.

Considera-se pertinente abordar o tema dos refugiados e a política da UE para esta questão devido à influência que a chegada de centenas de milhar de potenciais refugiados está a provocar na comunidade política europeia. Desde o processo de acolhimento, adaptação e integração social, passando por novos quadros normativos e aplicação de tratados internacionais pela UE, importa perceber o processo e consequências sociais e políticas, ao nível interno – na comunidade europeia – e em matéria de relações externas, uma vez que se procura limitar a entrada de refugiados no espaço europeu através dos países vizinhos.

Por outro lado, o fluxo de refugiados que começou chegar às fronteiras UE nos últimos três anos, tem demonstrado a urgência do desenvolvimento e implementação de uma política comum de asilo, de forma mais profunda, uma vez que esta nova vaga de refugiados se apresenta como uma das mais importantes, ao nível regional, desde a II Guerra Mundial. A União Europeia, como ator internacional e regional, tem a possibilidade de implementar e desenvolver instrumentos e mecanismos de integração dos refugiados mas que podem implicar, ao mesmo tempo, uma possibilidade de desintegração face aos valores da comunidade, caso existam profundas divergências nos interesses dos diferentes Estados membros ou mesmo no entendimento do que é

comum à União. Considera-se que este se apresenta como um fator relevante para o futuro dos refugiados que chegam ao espaço europeu e como exemplo internacional de ações entre Estados.

## **Estado da Arte**

Nesta investigação serão analisados, em particular, os conceitos de migrante, refugiado, segurança e segurança humana com o objectivo de observar criticamente o contexto e a situação na qual os refugiados são percebidos atualmente na UE, bem como a forma como a política europeia comum de asilo tem vindo a ser desenvolvida.

Os conceitos de migrante e refugiado serão definidos a partir das propostas apresentadas no Glossário da Organização Internacional de Migrações (OIM), bem como pela União Africana (UA) – antes Organização da Unidade Africana (OUA) –, e pela Convenção de Cartagena (1984). Por um lado, é possível verificar que no conceito de migrante se pode incluir o de refugiado, o mesmo não se aplicando de forma inversa. Isto, pois o conceito de migrante engloba diversas categorias, sendo a mais geral a de pessoa que toma a decisão voluntária de se deslocar do seu lugar de origem, por razões de ‘conveniência pessoal’. Este critério distingue-a de um refugiado, uma vez que este tem o receio fundamentado de ser perseguido no seu Estado de origem e por essa razão não quer, ou não pode, pedir a proteção daquele país.

Para além do normativo internacional que sustenta o estatuto de refugiado, este conceito será suportado pelos artigos de Feller (2001) e Lippert (1999), com o objectivo de distinguir quando estes surgiram num plano internacional.

Já o conceito de segurança será analisado através de uma abordagem assente em riscos e ameaças percebidos face à chegada e permanência de refugiados na UE, pelo que serão utilizados os artigos de Falcão (2009) e Morillas (2006), bem como documentos produzidos no quadro da ONU (2006). A utilização destes recursos visa definir como pode ser identificada uma ameaça e um risco e, podendo os refugiados serem considerados no âmbito destes conceitos, como se apresentarão como um problema de segurança no âmbito internacional.

Para além destes, serão ainda considerados os autores Murillo (2009),

Triandafyllidou (2005) e Adamson (2006), que discutem a necessidade de adaptação das políticas para os refugiados por forma a evitar problemas de segurança.

Acresce o conceito de segurança humana, que surge através do contributo a Alta Comissãda Sodako Ogata (1993) e posteriormente reflectido no plano institucional através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1994). Este conceito é analisado, entre outros autores, por Laborie (2011), que procura explicar a sua origem e como este encontra fundamento no direito internacional.

Finalmente, a relação entre os vários conceitos acima referidos é confirmada pelos textos de Faist (2004), Morillas (2006), Biondi (2015) e assim como van Selm (2003), que através de várias abordagens procuram analisar a relação da política europeia com a segurança e os refugiados.

### **Problematização e Objetivos**

Procura-se, nesta investigação, desenvolver uma abordagem à política da UE para os refugiados e, considerando as atividades desenvolvidas e legislação existente, analisar se estas se orientam para a sua integração nas comunidades de acolhimento. Será, portanto, sempre nesse sentido que serão definidos os objetivos desta investigação, bem como a abordagem à definição e análise das respostas da União Europeia. Desde logo, porque a política europeia comum de asilo dá origem a diferentes respostas por parte dos Estados membros no processo de acolhimento de refugiados.

A pergunta orientadora desta investigação é ‘em que sentido se orienta o Sistema Europeu Comum de Asilo?’. Tentar-se-á responder a esta questão no final do trabalho com a pesquisa e recolha das informações, sendo necessário complementar este questionamento através de perguntas complementares, entre as quais: ‘A política europeia comum de asilo é aplicada na mesma forma em todos os Estados-membros?’, ‘Como tem evoluído a política comum de asilo na UE?’, ‘De que forma o Direito Internacional se relaciona com a política europeia comum de asilo?’, ‘A partilha de responsabilidades para com a comunidade internacional e para com os refugiados são equitativas entre os Estados-membros?’.

Esta problematização apoiará o percurso da investigação e a verificação da hipótese de trabalho proposta: 'a política comum de asilo está orientada para que exista uma integração dos refugiados dentro da UE'.

Face ao acima exposto, os principais objetivos a que esta investigação se propõe são:

- Realizar um enquadramento da evolução das políticas europeias para os refugiados;
- Identificar as principais semelhanças e diferenças no posicionamento dos Estados membros sobre o acolhimento e integração de refugiados, em particular face à definição de uma política comum para esta matéria;
- Analisar se existe uma política europeia para os refugiados que vise a integração destes nas comunidades de acolhimento e quais os condicionamentos ao seu desenvolvimento e implementação.

Para esta análise será determinada uma temporalidade que vai desde a criação do sistema europeu comum de asilo (no Conselho de Tampere 1999) até ao mais recente afluxo de refugiados e debate no seio da UE (2015) que deu origem a um debate sobre reforma do referido sistema. Isto porque se considera que este novo contexto tem provocado uma evolução da política comum de asilo e um importante conjunto de desafios decorrentes do maior afluxo de refugiados às fronteiras da UE desde o final da II Guerra Mundial.

Assim as fontes que utilizadas neste trabalho serão fontes primárias, com o objectivo de analisar o quadro normativo decorrente do direito internacional e da legislação comunitária (ex.: Tratados Internacionais e legislação da União Europeia), bem como fontes secundárias, designadamente documentos produzidos pelas agências da ONU e instituições europeias (ex.: documentos do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); relatórios e comunicações da Comissão Europeia), bem como bibliografia crítica (ex.: artigos científicos e livros). Acrescem outros recursos complementares – como jornais e páginas de internet, todos com o objectivo de sustentar análises objetivas sobre o tema central desta investigação. Do ponto de vista quantitativo, serão incluídos dados do Eurostat com estatísticas que permitiram um olhar sobre o número de refugiados na UE.

Considerando os objectivos acima expostos, esta dissertação apresentará a seguinte estrutura:

A dissertação terá início com um capítulo teórico, onde serão definidos os conceitos chave que serão utilizados ao longo da investigação. A conceptualização destes termos permitirá, ao longo do trabalho, ter uma noção das principais percepções sobre o migrante, o refugiado e a segurança face aos riscos e ameaças que podem ser potencialmente apresentados pelos refugiados para a UE.

O segundo capítulo será dedicado ao enquadramento estabelecido pelo direito internacional e, em particular, ao estatuto de refugiado. Nele serão incluídas as orientações do quadro normativo internacional sobre o asilo e o acolhimento dos refugiados. Para além disso, serão incluídos os dados do ACNUR e as atividades que esta agência da ONU tem vindo a desenvolver junto da União Europeia no contexto da gestão dos fluxos de refugiados.

Em terceiro lugar, será analisada a abordagem política da UE para os refugiados, entre 1999 e 2015. O objetivo central é compreender a evolução da política da UE para os refugiados até chegar ao sistema europeu comum de asilo, assim como as diferentes abordagens adotadas pelos Estados membros face às políticas da União para os refugiados.

Finalmente, será analisado o contexto mais recente, a que tantas vezes se designa de ‘crise de refugiados’, onde se procurará apresentar o contexto atual na UE, designadamente: os programas e acordos que a UE está a realizar com outros países para melhorarem a Política Comum de Asilo; os desafios que se apresentam no desenvolvimento e implementação de uma política comum europeia; assim como as atitudes e percepções dos Estados membros sobre a segurança e a interpretação destas em face às normas do Direito Internacional.

## **I. Capítulo Teórico**

Este capítulo visa a definição dos conceitos a utilizar ao longo desta investigação, que permitirão um enquadramento da investigação na área científica das relações internacionais e, em particular, a sua aplicação às políticas europeias e respetivo desenvolvimento.

Os conceitos que se procurarão definir são: migrante; migrante económico versus refugiado; segurança e segurança humana. Procurar-se-á, ainda, aferir como estes se relacionam, no sentido de uma melhor percepção de como são aplicados no plano internacional e regional.

### **I.I. Definição de migrante**

Baseado nos conceitos estabelecidos pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), no documento de 2006, identificam-se vários conceitos essenciais para as políticas sobre refugiados. A explicação destes conceitos requer mesmo algumas exemplificações para compreender como estes se inserem e aplicam em contextos políticos.

Segundo a OIM, a definição de um migrante não é estabelecida de modo geral e uniforme em cada um dos países. Assim, este conceito é mais abrangente e depende, em boa medida, da interpretação do contexto no qual é utilizado. No entanto, na sua origem surgem definições mais específicas que permitem estabelecer critérios próprios para cada uma das legislações e políticas que cada Estado possa utilizar.

➤ *Migrante: No plano internacional não existe uma definição universalmente aceite de migrante. O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de factores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias. (OIM, 2006 P.43)*



Em si, o conceito de ‘migrante’ é utilizado comumente para identificar a pessoa que é realocada noutro lugar, seja dentro ou fora do seu país de origem, com o objetivo de melhorar o seu nível de vida. Sinala Richmond (1988, p.10) propõe “*A theory of societal systems [that] was applied by Hoffman-Nowotny (1981) to generate a general theory of migration based on the relation between power and prestige in a society. It emphasized the importance of 'structural tensions' derived from inequalities and status inconsistencies in the sending country, which generated anomic tendencies. The tensions may be resolved by emigration to a country where status aspirations can be attained*”. Esta conceitualização aplica-se, por exemplo, quando uma pessoa vai para uma cidade ou para outro país em busca de um emprego melhor, uma melhor educação ou por outros motivos pessoais.

## **1.2. Definição de Migrante Económico vs. Refugiado**

Do conceito ‘migrante’ derivam outros conceitos, decorrentes do entendimento do que é migração, e que se aplicam em aspectos mais específicos e diferenciadores. Dois desses conceitos são observados nesta análise: migrante económico e refugiado. Considera-se de fundamental importância a sua diferenciação, que parte da identificação das características próprias a cada um dos estatutos.

➤ *Migrante económico: Pessoa que deixa o seu lugar de residência habitual para se instalar fora do seu país de origem, a fim de melhorar a sua qualidade de vida. Este termo pode ser usado para distinguir refugiados que evitam perseguições e também se refere a pessoas que tentam entrar num país sem a autorização e/ ou recorrendo a procedimentos de asilo de má fé. Aplica-se também às pessoas que se instalam fora do seu país de origem enquanto dura uma estação de colheita, mais propriamente designados por trabalhadores sazonais. (OIM, 2006 p.44)*

O conceito do migrante económico apresenta várias diferenças face ao conceito de refugiado. Por um lado, o migrante económico deixa o seu lugar de residência com o objetivo de melhorar a sua qualidade de vida. Já o refugiado deixa o seu país de origem por possibilidade de receio fundamentado de perseguição por parte do Estado onde residia ou por razões de conflito.

➤ *Refugiado (reconhecido): pessoa que “receando com razão de ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país” (Art. 1 (A) (2) da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, modificado pelo Protocolo de 1967) (OIM, 2006,p. 62)*

Assim, dentro da categoria de refugiado reconhecido entram como exemplificação aqueles que fogem de problemas dentro dos seus países de origem, considerando-se perseguidos por questões de “*raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas*”. Numa perspectiva mais abrangente, os refugiados necessitam de um lugar onde possam entender a sua segurança como garantida e desenvolver as suas atividades diárias sem receios. A título de exemplo, a UE tem acolhido como refugiados indivíduos de países tais como Síria, Iraque, Afeganistão, Paquistão entre outros.

Acresce, ainda, um outro conceito que se considera importante face ao atual contexto vivido no espaço europeu: o solicitante de asilo.

➤ *Solicitante de asilo: pessoa que solicita a admissão num país como refugiado e está a aguardar uma decisão para obter esse estatuto, de acordo com os instrumentos nacionais e internacionais aplicáveis. Caso a decisão seja negativa e deva abandonar o país, pode ser expulso como qualquer outro estrangeiro em situação irregular, a não ser que lhe seja permitido permanecer por questões humanitárias ou outras razões (OIM, 2006 p. 69).*

Neste sentido, importa salientar que nem todos os solicitantes de asilo adquirem, posteriormente, o estatuto de refugiado reconhecido, podendo, contudo, dispor de outras formas de proteção, conforme garantidas pelo direito internacional, e dependendo das normas específicas aplicadas no Estado ao qual dirige o pedido.

Às definições apresentadas, acrescem as estabelecidas pela Organização da Unidade Africana (OUA) na Convenção das Organizações Africanas, em 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984.

Na Convenção das Organizações Africanas, a definição de refugiado (1969, p.2) “aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação

externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar de residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.” Partindo desse complemento à definição de refugiado, este estatuto alude a uma perturbação na ordem pública que coloca a pessoa perante um deslocamento forçado, levando-a a procurar um lugar distinto do seu país de origem para obter um refúgio.

No seguimento desta ideia, a Declaração de Cartagena de 1984 (p.3) solicita também que sejam consideradas para a definição de ‘refugiado’ “as pessoas que tenham fugido dos seus países, porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”. Desta forma, inclui-se nesta definição a violação dos direitos humanos e a ameaça duma violência generalizada que coloque em causa a vida do indivíduo.

Segundo Feller (2001), os refugiados têm existido ao longo da história, apesar de nem sempre lhe ser reconhecida esta designação, uma vez que tal só acontece a partir do momento em que a Liga das Nações cria o Alto Comissariado para a proteção dos refugiados, em 1921. “Refugees have existed as long as history, but an awareness of the responsibility of the international community to provide protection and find solutions for refugees dates only from the time of the League of Nations and the election of Dr. Fridtjof Nansen as the first High Commissioner for Russian refugees in 1921” (Feller, 2001, p. 130).” Este Alto Comissariado, veio criar uma oportunidade de criação de um quadro normativo internacional e de governação global que iria permitir, no futuro, desenvolver um novo conceito de ‘refugiado’, o qual culminou no estatuto reconhecido na atualidade.

Contudo, esta ideia é contrariada por Lippert (1999, p. 4), que considera que “Europeans may not have ‘understood our modern preoccupation’ with the refugee condition, and there may not have been a ‘need for precise categories’ during or before this period, there is a sense in which there was no refugee condition and no such distinction to be made”. Este argumento decorre do facto de, durante o século XIX, existirem múltiplos povos colonizados por outras nações, aos quais não existia a possibilidade de optar recorrer ao estatuto de ‘refugiado’.

Assim, aquando da criação do primeiro Alto Comissariado, acima referido, começa a existir a abertura ao reconhecimento das pessoas que fugiam dos seus lugares de origem por um receio a perseguição. Importa salientar que este receio vem fundamentar o carácter de refugiado, uma vez que a segurança outorgada pelos países de origem não é entendida como suficiente para as pessoas que o solicitam, as quais recorrem ao apoio de outros para se sentirem em segurança. Nesse sentido, importa identificar o conceito de segurança, para compreender por que motivo os Estados de acolhimento sentem a sua ‘segurança’ ameaçada pelos refugiados que chegam às suas sociedades.

### **1.3 Conceito de Segurança**

O conceito de segurança encontra-se interligado estreitamente com as ameaças e os riscos que podem criar instabilidade numa sociedade. Segundo Murillo (2009 p.124) “num contexto mundial no qual a segurança como expressão dos legítimos interesses dos Estados influi na definição e adoção de políticas públicas, é necessário que os Estados façam um devido equilíbrio entre seus legítimos interesses de segurança nacional e suas obrigações internacionais de proteção de direitos humanos”. Os Estados procuram, assim, que seus interesses não sejam sobrepostos por fenómenos oriundos da comunidade internacional, uma vez que de acordo com as teorizações tradicionais (ex.: escola realista das relações internacionais), os interesses de cada Estado devem sempre prevalecer sobre quaisquer outros. Aludindo à questão dos refugiados, este pode ser considerado como um entendimento prioritário na definição da agenda e decisões políticas dos Estados de acolhimento, sendo ainda de salientar que este entendimento pode ser distinto de um Estado para outro.

Segundo Couto (1988), pode definir-se ameaça como “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), de variada natureza (militar, económica, ambiental, etc.) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais, sendo que no âmbito da estratégia consideram-se principalmente as ameaças provenientes de uma vontade consciente, analisando o produto das possibilidades pelas intenções” (Couto 1988, p.329 citado em Falcão, 2009, p.5).

Assim, entende-se que uma ameaça pode ser considerada como uma situação existente e possível que pode criar um desequilíbrio ou preocupação social por esta colocar uma imposição, limite ou dificuldade ao Estado. Face à percepção de ameaça, o Estado deve fazer uma análise da resposta necessária para proteção da sua comunidade, uma vez que esta ameaça se apresenta como contrária aos objetivos do Estado como organização.

Por outro lado, existe igualmente a percepção de riscos. Estes são considerados pela ONU no contexto da Estratégia Internacional para a Redução de Desastres (2009, p. 29) como a probabilidade (enquanto medição) de alguma coisa ou, como consequência enquanto a perdas possíveis (mesuráveis) que se encontram em relação a uma causa num lugar e momento determinado. Quer isto dizer que os riscos são quantificáveis enquanto a probabilidade de que alguma situação ou consequência ocorra, desde logo uma possível vulnerabilidade do sujeito, neste caso o Estado, ao perigo.

No contexto da União Europeia, espera-se uma pronta adaptação das políticas comunitárias e uma boa comunicação entre os Estados membros por forma a combater os desafios que apresentam, oriundos de forças internas e/ou externas, e que possam conveter-se em fatores de risco para os cidadãos e para os Estados. Adamson (2006, p.178), assinala que “If migration pressures on states increase without the state adapting, then the capacity of states is indeed under threat”. Considera-se que, perante situações de ameaça, os Estados membros da UE, no último quinquênio, têm-se preocupado com o tráfico de pessoas, drogas, armas e com o fenómeno terrorista, ao mesmo tempo que têm promovido a facilitação da entrada de milhares de pessoas no espaço europeu, principalmente oriundos dos países contratantes do Acordo de Schengen.

Ao analisar a associação entre os riscos e as ameaças encaradas pelo Estado, as estratégias de segurança nacionais devem prever como o Estado vai reagir face a circunstâncias que punham em perigo tanto aos objetivos nacionais como a sua população. Assim, a segurança encontra-se ligada, diretamente, com a interação entre fatores externos e internos, e a possibilidade de estes colocarem em perigo ou numa situação de insegurança o Estado, pelo que é necessário que este desenvolva estratégias estratégico (mesmo em discursos político-militares) e planos adequados para combater-los as ameaças e riscos que identifica.

Com efeito, a segurança, uma vez ligada aos riscos e as ameaças que se podem apresentar ao Estado, com o final da Guerra Fria deixam de ser vista e analisada somente de uma perspetiva militar/tradicional. Esta concepção de segurança começa a contemplar questões distintas e a incluir agora fatores como os de natureza ambiental, económica, política, social e de sanitária. Segundo destaca Morillas (2006, p.2):

*“(...) el fin de la Guerra Fría supuso la desaparición de las amenazas tradicionales en términos puramente militares. La seguridad internacional contempla hoy la presencia de nuevas amenazas blandas, como pueden ser la vulnerabilidad económica, la degradación ambiental o los ataques terroristas a gran escala contra la población civil.”*

Desta forma, surge uma compreensão mais abrangente da segurança, dos perigos o Estado, e os indivíduos, podem enfrentar, assumindo estes, outras naturezas e perspetivas.

Permanece, contudo, prioritária a proteção do território de cada um dos Estados, enquanto objetivo de segurança nacional, e nesta matéria relaciona-se com os fluxos de migratórios. No contexto recente, esta questão tem vindo a ser relacionada com o fenómeno do terrorismo, assumindo alguma relevância no debate público, uma vez que se considera que nenhum Estado se encontra excepcionado das ameaças de grupos subversivos ou extremistas. De acordo com Triandafyllidou (2005, p.47) “La preocupación de los gobiernos de diversos Estados miembros es reducir y externalizar los costes, además de mantener las presuntas "amenazas" fuera de las fronteras de la UE, en lugar de garantizar la protección de los solicitantes de asilo”. Assim, o principal foco tem sido deixar fora do território os possíveis riscos e promover maior segurança nas fronteiras, com o estabelecimento de programas e projetos de proteção e controlo de fronteiras.

Neste sentido, considera-se importante estabelecer uma relação entre o conceito de segurança e a proteção dos indivíduos, designadamente dos refugiados, para o que se recorre ao conceito de segurança humana.

## 1.4 Conceito de Segurança Humana

Sodako Ogata, Alta Comissionada dos Refugiados foi a primeira a mencionar a ideia do que pode ser conhecido presentemente como ‘segurança humana’, através do conceito de ‘protecção preventiva’. “More positively, safeguarding human rights is the best way to prevent conditions that force people to become refugees; respect for human rights is a key element in the protection of refugees in their country of asylum; and improved observance of human rights standards is often critical for the solution of refugee problems by enabling refugees to return safely home ‘preventive activities can help to contain human catastrophe by creating time and space for political process (Ogata, 1993, s.n.)”.

Ogata faz uma relação entre as atividades preventivas e os direitos humanos, por forma a evitar que o fluxo dos refugiados seja maior. Indica assim, que se os mais básicos direitos humanos, os quais já tinham sido reconhecidos pela comunidade internacional, não forem respeitados, o fluxo de pessoas deslocadas por violações a esses direitos iria continuar.

Posteriormente, e pela primeira vez dentro no contexto institucional internacional, surge a referência ao conceito de ‘segurança humana’ no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 (*Human Development Report 1994*) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). “Este concepto (seguridad humana) incluye entre las cuestiones a considerar: la economía, la alimentación, la sanidad, la política, el medio ambiente y la protección individual de las personas, así como a las comunidades en las que estas viven. (citado em Laborie, 2011, p. 3)”. Assim, entende-se que o conceito de segurança humana pretende promover um afastamento do conceito de segurança tradicional e colocá-lo dentro dos fundamentos básicos para a compreensão das necessidades mínimas do ser humano.

Ao deixar o conceito tradicional de segurança, que se referia principalmente ao poder militar tradicional, este conceito de ‘segurança humana’ permite uma maior abertura à compreensão por forma a considerar outras áreas que podem ser consideradas como situações de segurança.

Assim, a segurança humana vai para além do poder militar, uma vez que este novo conceito considera outros aspetos que permitam uma elaboração mais direta e concentrando-se mais no que rodeia ao homem e a sua salvaguarda. De acordo com o PNUD (1994, p. 23), segurança humana é “means (human security), first, safety from

such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life-whether in homes, in jobs or in communities. Such threats can exist at all levels of national income and development”. Assim, pode entender-se que “safety”, neste contexto, apresenta duas características principais: uma componente de sobrevivência, criando uma atmosfera que permita ao indivíduo ficar salvo de questões que produzam insegurança; uma componente de “protection”, onde o indivíduo deve ser protegido de situações controláveis, no seu contexto diário, por exemplo no que diz respeito a questões que afetam o emprego/obtenção de recursos de sobrevivência. Ou seja, a segurança humana visa um entendimento abrangente da estabilidade do indivíduo face a questões políticas, económicas e sociais. Envolve, entre outras, circunstâncias sociais que podem colocar em risco ao indivíduo e como por decorrência, pode proporcionar ou desencadear situações de instabilidade no contexto mais geral da sociedade. Para além disso, os riscos podem acrescentar a sensação de vulnerabilidade em diferentes aspetos da vida dos indivíduos, independentemente do seu estatuto social ou económico.

Em síntese, o conceito de ‘segurança humana’, desenvolvido a partir da década de 1990, vem adicionar novos debates ao conceito tradicional de segurança estabelecido nas principais teorias de relações internacionais, orientado para a proteção e papel do Estado. O indivíduo passa a ser encarado como o principal sujeito de proteção, pelo que esta nova terminologia centra-se nos principais aspetos sociais, como a segurança económica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política (PNUD, 1994, pp. 24-25). Acresce que, de acordo com o PNUD (1994, p.8), a segurança humana centra seu foco na indivisibilidade do direito dos indivíduos à segurança. Como tal, ela deve ser entendida de forma abrangente e baseada na garantia das necessidades básicas de sobrevivência pessoal, o que implica que não se constitua como um atributo único ao Estado.

Além disso, a segurança humana tem em conta o “freedom from want” e o “freedom from fear” (PNUD, 1994, p.24) componentes necessários para o desenvolvimento do indivíduo. O primeiro, “freedom from want”, estabelece uma relação entre a liberdade e o querer pessoal, estabelecendo que cada indivíduo deve dispor de liberdade para expressão e desenvolver a sua vontade. O segundo, “freedom from fear”, estabelece uma relação entre a liberdade e a perceção de medo, baseada na



existência de condições mínimas à sobrevivência do indivíduo, no que diz respeito à sua estabilidade pessoal e social. Ou seja, estas duas liberdades procuraram promover a estabilidade física face a situações de conflito e violência. Por outro lado, podem também ser orientadoras de liberdades morais, sensação de segurança, de perder a preocupação de ser atacado tanto do ponto de vista psicológico/emocional (como pode ser uma ameaça) como físico (como pode ser um ataque terrorista).

### **1.5 Relação entre migrações, refugiados e segurança.**

Faist (2004, p.3) propõe uma relação entre percepções, segurança e migrações. O autor explica que existe um nexu entre estes três elementos, que pode ser percebido através dos fundamentos do processo migratório, uma vez que quando se fala de ‘migrações’ se identifica o migrante como o “outro” ou “desconhecido”. Assim, este sujeito é, muitas vezes, percebido como a fonte de “ameaça” para os “nossos” empregos, vidas e fronteiras.

Este nexu, que surge de forma crescente com o fim da Guerra Fria, desenvolve-se em paralelo com novas fontes de ameaça surgem, já que as forças militares deixam de ser as únicas ameaças consideradas numa nova ordem global. É neste contexto que abrange o conceito de segurança, relacionando-o com a vulnerabilidade económica, social e ambiental, entre outras (Morillas, 2006, p. 2). Portanto, o nexu ‘percepções, segurança e migrações’ é criado toda vez que ao identificar um “desconhecido” dentro de uma área de conforto, os riscos incrementam para as pessoas de uma dada localidade.

Por outro lado, Faist (2004, p.4) indica que as migrações internacionais têm vindo a servir como fonte de referência para fundamentar receios inexplicáveis das comunidades e das instituições políticas ou governos. Estes colocam as migrações numa perspetiva estratégica, por forma a sustentar respostas políticas para defender as fronteiras, seja no sentido de as fechar ou aumentar o seu controlo a pontos de acesso por parte daqueles que pretendem entrar num território.

No mesmo sentido, Biondi (2015, p.4) faz uma identificação das obrigações do Estado, assumindo uma abordagem realista/estatocêntrica: “It is the state’s role to define its community of citizens and then to protect its economic, social and cultural welfare with a state-centric conception of security based on an inclusion/exclusion

dichotomy where identity is premised on the sharing of common values.” É desta forma que o Estado procura a segurança, definindo quem pode ou não entrar no seu território sem ser uma ameaça aos seus interesses.

Apesar disso, Faist (2004, p.8) deixa em claro que, no entanto, pretende-se constantemente estabelecer uma relação entre migrações e segurança, apesar destes dois conceitos apenas partilharem o facto de as fronteiras serem trespassadas por pessoas. Assim, a intenção de combater a imigração para evitar problemas de segurança, através de fronteiras mais controladas, só pretende estabelecer, politicamente, uma margem de “poder” do Estado face aos fluxos que lhe são dirigidos.

Perante o crescente fluxo de refugiados e a criação do conceito de ‘segurança humana’, têm vindo a surgir abordagens mais recetivas à chegada de pessoas com a intenção de serem protegidas, embora os Estados continuem a proteger as suas fronteiras e seus interesses. Segundo Biondi (2015, p.5), “while human security tries to overcome the gaps and limitations in the legal protection framework of refugee law represented by the lack of open borders and obligation to grant asylum, it is constricted by states that try to mitigate their obligations by interpreting its content and doctrine in a state-centric and responsibility-limiting fashion”. Assim, pode considerar-se que a segurança humana pretende superar as limitações do marco legal adoptado pelos Estados, ao mesmo tempo que estes procuram manter um acesso limitado à sua segurança estatal.

Em suma, a ligação entre segurança, migrações e refugiados assenta na perspetiva adotada por cada Estado face a esta matéria, seja no que diz respeito à visão do Estado face ao seu papel e obrigações, seja face ao que o Estado entende poder receber. O Estado pode fechar fronteiras e limitar o acesso dos refugiados e migrantes ao seu território em virtude das ameaças e riscos que estes podem trazer ao exercício do poder. Por seu lado, os migrantes e refugiados procuram manter e garantir seus direitos e que estes sejam reconhecidos num plano internacional.

No que diz respeito ao contexto europeu, e segundo van Selm (2003, p. 86), “the security concerns in Europe that have influenced the rhetoric around the refugee protection system have been myriad, including the concern about armed, violent conflict spilling across the continent and the so-called ‘societal security’ concerns of

the impact of immigration on cultures and identities”. Esta retórica de situações relacionadas com a insegurança, como os conflitos armados e violência, tem-se verificado no contexto político da Europa e refletido no acolhimento de refugiados. Surgem, assim, posições que defendem que a forma possível de conseguir limitar o acesso e entrada na UE é fortalecendo as fronteiras.



## **2. Direito Internacional e o Estatuto de Refugiado**

O objetivo deste capítulo será definir as orientações do marco legal internacional sobre o asilo e o acolhimento dos refugiados. Além disso, serão incluídos os dados do ACNUR e as atividades que esta organização está a desenvolver no contexto europeu.

O reconhecimento do estatuto de refugiado foi aprovado, no seu sentido geral, pela comunidade internacional. O direito internacional fica intimamente ligado aos direitos dos refugiados, uma vez que é ele o marco orientador da atuação dos Estados nesta matéria. A relação que se estabelece entre ambos é que se o estatuto de refugiado não fosse reconhecido pelo direito internacional, os refugiados não poderiam ter os mesmos direitos gerais em cada Estado. Neste sentido, é importante perceber como é que o direito internacional permite que exista uma figura jurídica que garanta o apoio e a salvaguarda de uma pessoa que se encontra com receio de permanecer no seu país de origem por questões de medo ou perseguição.

### **2.1. O Direito Humanitário no âmbito Internacional**

Depois de múltiplas guerras e tentativas para a criação de um conceito que abrangesse o ideal de cuidar das pessoas que saem dos seus países de origem em virtude da procura de proteção, tentou-se, de forma temporária, fundar organizações ou associações com esse fim. Sugem, então, novas tendências de desenvolvimento dum marco jurídico internacional para manter a ordem e o apoio às vítimas de guerras que permitisse uma consciência internacional para a proteção dos direitos humanos.

A existência de múltiplas guerras, sucessivas, teve como consequência um ambiente de tensão, no qual, apesar das tentativas para manutenção da paz, esta não era alcançada de forma sustentável. Invasões e ataques por diferentes grupos políticos e sociais desembocaram na necessidade de ter um organismo funcional que permitisse a mediação entre os Estados. Um organismo onde fosse possível o diálogo, assim como chegar a acordos que permitissem a criação de uma política conciliadora e que melhorasse o contato internacional e regional.

Os direitos dos refugiados vêm a ser reconhecidos por vários Estados dado que foram estes mesmos Estados que decidiram criar um marco legislativo que permitisse a quem solicitasse o apoio internacional vê-lo outorgado. “The Convention, which was developed and drafted by States, enumerates the rights and responsibilities of refugees and the obligations of States that are parties to it” (Inter-Parliamentary Union, 2001, p.6). Dessa forma, através de um acordo internacional, a concordância entre os Estados pela proteção do refugiado tornou-se um denominador comum de direitos humanos e de obrigações.

Apesar disso, como assinala Barnett (2002, p.245) não impunha a obrigatoriedade de outorga do direito ao asilo, uma vez que esta é uma prerrogativa nacional. Segundo Boed (1994, p.24), “there does not exist a binding international treaty restricting the authority of states to deny an alien admission. Consequently, states continue to regulate the access of aliens to their territories”. Isto é, os Estados podem e devem permitir a chegada do refugiado, mas não têm a obrigação de outorgar tal estatuto. A análise do “non-refoulement” deixa aberta a interpretação do termo, permitindo aos Estados fazer a ‘exclusão’ das pessoas que consideram ser um risco para a segurança da sua sociedade. Como sinala Blackmun (1993, p.2) “The text of the Convention does not ban the ‘exclusion of aliens who have reached some indeterminate ‘threshold; it bans their ‘return’.”

Isto foi considerado pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos no caso *Sale vs. Haitian Centers Council* 509 U.S. 155 (1993), onde foi analisada a receção das pessoas nos Estados Unidos e o ‘non-refoulement’.

Importa, por isso, salientar que existe uma diferença entre o estatuto de ‘refugiado’ e o direito de ‘asilo’ ou ‘proteção internacional’. Gil-Bazo, (2015, p. 7) assinala que “asylum is different from refugee status, as the former constitutes the institution for protection while the latter refers to one of the categories of individuals – among others – who benefit from such protection.” Sendo assim, em termos internacionais, o estatuto de *refugiado* tem sido, concetualmente e juridicamente,

aprovado, enquanto *asilo*, não tendo ainda uma legislação própria nem direitos reconhecidos<sup>1</sup>.

Desta forma, a grande finalidade do direito internacional é estabelecer um mecanismo comum de regulamentações que permitam a todos os Estados estar em concordância sobre quais são os direitos a respeitar. Assim, no preâmbulo da Convenção de Genebra (1951, p.1) pode-se observar a seguinte frase:

*“Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação para com os refugiados e que ela se tem esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”*

Esta ‘possibilidade’ deixa em aberto ao Estado, no seu caráter de ator central na definição e implementação do Direito, ao nível nacional e internacional, a possibilidade de definir as suas normas e poder acolher os refugiados ou de outorgar este estatuto. Mas, ainda assim, procura-se com esta Convenção, estabelecer que todos os homens e mulheres tenham direito à vida, à liberdade e à segurança, ao colocar estes valores como direitos inerentes ao Homem.

Por outro lado, o direito internacional – com base no direito humanitário – pretende que estas situações de deslocamento forçado não aconteçam, ainda que em mãos de grupos rebeldes ou de inimigos que invadam o território nacional. De acordo com Jacques (2012, p.156), “while international humanitarian law is mainly concerned with the protection of enemy nationals in the hands of a party to an armed conflict, international refugee law seeks to protect individuals who have sought refuge from persecution on the territory of a third country.”. Mas o direito internacional e os direitos internacionais dos refugiados, como indica Jacques (2012, p.156-7), nem sempre atuam de forma independente um do outro, já que a jurisprudência sobre refugiados tem estado a evoluir no sentido de que os civis que se encontram em fuga por causa de guerras civis e conflitos armados podem ser enquadrados dentro da

---

<sup>1</sup> “On the contrary, asylum has not found expression in any international treaty of universal scope and, therefore, there is no internationally agreed definition of what that protection encompasses” (Gil-Bazo, 2015, p.9).

Convenção, se conseguirem comprovar tal perseguição<sup>2</sup>.

Além disso, a Convenção de 1951 estabelece o princípio de ‘non-refoulement’ ou *não repulsão*. Este é um dos princípios básicos do direito internacional onde o Estado se compromete a que uma pessoa que está a fugir de uma perseguição dentro do seu país de origem não seja ‘devolvida’, uma vez que a sua vida pode encontrar-se em risco ou ameaçada. Segundo definição da OIM (2006, p. 49) :

*“Princípio previsto na Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, de acordo com o qual “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá (‘refouler’) um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.” Este princípio não poderá ser ‘invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigoso para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objecto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país.’ (art. 33.o, n.os 1 e 2 da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951).”*

Assim, este princípio torna-se um dos mais importantes quando se fala de direitos básicos do Homem, pois, o ‘non-refoulement’ defende a vida na sua essência, isto é, não permite que o Estado coloque em risco a vida da pessoa ao tentar fazê-la regressar para seu país de origem. Como indica Gil-Bazo (2006, s.p.):

*“El principio de non-refoulement ha evolucionado hasta convertirse en una norma de carácter absoluto, es decir, que no admite excepción ni derogación alguna. Efectivamente, la norma de non-refoulement recogida en los tratados de derechos humanos cubre una gama más amplia de situaciones, ya que, además de no admitir derogaciones ni excepciones, no exige que el peligro esté vinculado al estatus civil o político del individuo,*

---

<sup>2</sup> “International humanitarian law and international refugee law may indeed apply successively, when violations of the laws of war force individuals to flee and seek refuge in a neighbouring or third country. (Jacques, 2012, p.156-7)”



*sino que puede derivar de cualquier causa, y cubre, además de la devolución y la expulsión, también la extradición.”*

Este conceito permite que exista mais de uma forma para que uma pessoa possa permanecer no país de acolhimento. Importa salientar que a Convenção permitiu conceder direitos aos refugiados para que pudessem inserir-se nas comunidades de acolhimento. Entre eles destacam-se os direitos ao emprego, à saúde e deslocação, entre outros, que permitem à pessoa um sentido de pertença que a deixa desenvolver-se como parte integrante de uma sociedade.

## **2.2. Evolução das Normas**

Depois de ter sido alcançada a Convenção de 1951, o conceito de refugiado foi acrescentado posteriormente. Deste modo, as conceções de cada uma das suas características foram sendo desenvolvidas ao longo dos anos. A comunidade internacional concordou que um refugiado devia ter os mesmos direitos que os nacionais em vários aspetos e que, além disso, deviam igualmente ser considerados outros pontos relevantes para poder ser acolhido dentro de uma outra sociedade.

Como foi mencionado, na Convenção de 1951 reconheceu-se pela primeira vez o estatuto de refugiado ao nível internacional, nomeadamente no que concerne aos os seus direitos e às suas obrigações. Mas isso é somente o começo da evolução do conceito de refugiado no âmbito internacional e dos seus direitos.

### **2.2.1. O Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**

Mais que uma mudança, tem-se verificado uma evolução lenta quanto à definição e ao alcance do conceito de refugiado. O Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, faz algumas alterações no sentido da geografia que foi estabelecida no texto original da Convenção. De acordo com Hathaway (2005, p. 110), “the 1967 Refugee Protocol is a treaty which incorporates the Refugee Convention’s rights regime by reference, and extends those protections to all refugees by prospectively eliminating the Convention’s temporal and geographical limitations for those countries which choose to be bound by it”. Estas limitações, de que se falava em 1951, decorriam das características próprias do contexto pós-Segunda Guerra

Mundial, e que se entendeu deverem ser alargadas a todas as geografias. Assim, o Protocolo estabelece que: “*O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação Geográfica (...).* (ONU, 1967, p.1).” Isto significava que, para que uma pessoa conseguisse o estatuto de refugiado, já não era preciso ser oriundo de um território específico ou que a sua nacionalidade fosse determinante para a solicitação: a hipótese de que fosse o próprio país de origem a colocá-lo em risco, e a limitar os seus direitos, era agora possibilitadora de solicitação do estatuto de refugiado.

### **2.2.2. Protocolo I, adicional às Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais**

Algumas situações não se encontram reconhecidas na Convenção de 1951, pelo que não era possível outorgar o estatuto de ‘refugiado’ nessa base. A intenção deste primeiro Protocolo era a inclusão destas situações que ganharam relevo com a evolução do contexto de conflitualidade. Ao mesmo tempo, pretendia-se o reconhecimento dos direitos que uma vítima de conflitos armados pode ter, uma vez que os conflitos internos dum país passaram a ter a possibilidade de serem considerados como questões de índole internacional.

Como assinala Jacques (2012, p.161), o artigo 73 do Protocolo I permite uma abertura para que, mesmo que não exista um acordo comum entre os países em conflito e não haja uma embaixada num deles ou que somente por uma parte seja reconhecida a Convenção de 1951, os países possam outorgar o estatuto de asilo. Assim, “refugees are protected whether or not diplomatic representation exists between two countries. The fact that they have been recognized as refugees outweighs any consideration based on their nationality or their country of origin. (Jacques, 2012, p.161)”. Acresce que o reconhecimento como ‘pessoa’ no plano internacional garante que toda a gente pode usufruir dos seus direitos.

Por outro lado, o Protocolo I (ONU, 1977a) estabelece, ainda, as obrigações dos Estados para com os civis que se encontram desaparecidos por causa do conflito (artigo 33.1)<sup>3</sup> e proíbe os ataques indiscriminados à população. Na regra fundamental

---

<sup>3</sup> Artigo 33.º Pessoas desaparecidas -Desde que as circunstâncias o permitam, e o mais tardar a partir do fim das hostilidades activas, cada Parte no conflito deve procurar as pessoas cujo desaparecimento

número 48:

*“De forma a assegurar o respeito e a proteção da população civil e dos bens de caráter civil, as Partes no conflito devem sempre fazer a distinção entre população civil e combatentes, assim como entre bens de caráter civil e objetivos militares, devendo, portanto, dirigir as suas operações unicamente contra objetivos militares.”*

Desta forma, o Protocolo não limita o Estado a prosseguir com a sua própria defesa, mas permite uma abertura para a proteção dos civis que podem ter a sua vida em risco.

### **2.2.3. Protocolo II, adicional às Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais**

O desenvolvimento do Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra (ONU, 1977b) está mais relacionado com os conflitos armados não internacionais, o que significa que se refere às guerras civis que acontecem e que não se inserem, especificamente, um enquadramento internacional. Como indica Jacques (2012, p.164) *“apart from Article 17 of Protocol II, which seeks to prevent civilians from becoming refugees or internally displaced persons, neither Common Article 3 of the Geneva Conventions nor Protocol II addresses the issue of refugees in non-international armed conflicts. Yet, there are countless instances of refugees caught up in civil wars.”*

Desta forma, o ‘refugiado’ já parte de uma prerrogativa de que a sua vida se encontra em perigo dentro de um determinado território, sem importar a origem da pessoa para a solicitação do apoio internacional e obtenção do estatuto de refugiado. A função deste Protocolo II é, mais uma vez, a de reforçar o artigo três<sup>4</sup> da

---

tiver sido assinalado por uma Parte adversa. A citada Parte adversa deve comunicar todas as informações úteis sobre essas pessoas, a fim de facilitar as buscas. (ONU, 1967, s.n.)

<sup>4</sup> “TÍTULO I; Âmbito do presente Protocolo; Artigo 1.º; Âmbito de aplicação material.-

O presente Protocolo, que desenvolve e completa o artigo 3.º, comum às Convenções de 12 de agosto de 1949, sem modificar as suas condições de aplicação atuais, aplica-se a todos os conflitos armados que não estão cobertos pelo artigo 1.º do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (Protocolo I), e que se desenrolem em território de uma Alta Parte Contratante, entre as suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controlo tal que lhes permita levar a cabo operações

Convenção de 1951, e expandir o humanitarismo nele estabelecido, sem limitar o Estado à sua própria defesa e nem o obrigar a outorgar o estatuto de refugiado.

#### **2.2.4. O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes**

Como foi assinalado anteriormente, a intenção de obter o estatuto de ‘refugiado’ consiste, basicamente, em ter o reconhecimento internacional de forma a que a vida de uma pessoa não corra perigos, através de qualquer forma de perseguição ou discriminação. Segundo o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, no seu artigo sétimo, “ninguém poderá ser submetido a tortura, penas ou tratamentos cruéis desumanos ou degradantes”. Portanto, quando se fala de uma pessoa que pode ser torturada, sujeita a tratamentos desumanos ou degradantes, a concessão do refugiado, segundo a Convenção de 1951, é a de que todos têm direitos fundamentais – como à vida, liberdade e segurança – bem como direitos civis e políticos reconhecidos como tais.

Assim, como derivado do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, e em conjunto com ele, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, descreve, no seu artigo terceiro, o princípio de ‘non-refoulement’, já encontrado na Convenção de 1951, o qual assinala o compromisso do Estado a não devolver a uma pessoa ao seu país de origem em virtude dos riscos de tratos desumanos ou tortura que pudesse sofrer ao regressar.

*“Artigo 3º - 1. Nenhum Estado-parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura.”*

É nesse sentido que se entende que estas orientações pretendem reforçar os princípios estabelecidos na Convenção de Genebra de 1951.

---

militeres contínuas e organizadas e aplicar o presente Protocolo.(ONU, 1977b)”

### **2.2.5. A Convenção sobre os Direitos da Criança**

Por seu lado, a Convenção sobre os Direitos da Criança ganha relevância ao identificar que quando uma criança se encontra em condição de obter o estatuto de refugiada, os Estados devem utilizar todos os recursos e mecanismos ao seu alcance para a sua proteção. O artigo 22 da Convenção assinala que:

*“Os Estados Partes tomam as medidas necessárias para que a criança que requeira o estatuto de refugiado ou que seja considerada refugiado, de harmonia com as normas e processos de direito internacional ou nacional aplicáveis, quer se encontre só, quer acompanhada de seus pais ou de qualquer outra pessoa, beneficie de adequada protecção e assistência humanitária, de forma a permitir o gozo dos direitos reconhecidos pela presente Convenção e outros instrumentos internacionais relativos aos direitos do homem ou de carácter humanitário, de que os referidos Estados sejam Partes. (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1989, p.15)”*

Assim, o segundo ponto do artigo 22 manifesta que os Estados além de terem a obrigação de procurar um familiar ou os pais da criança para a reunificação dos mesmos, devem garantir que os direitos da criança no que concerne ao seu bem-estar sejam respeitados.

### **2.3. Os Direitos dos Refugiados no Direito Internacional**

Em virtude da existência de guerras e conflitos, as pessoas tiveram de sair dos seus países de origem, o que causou um fluxo de pessoas a migrar e a solicitar o asilo em países vizinhos ou naqueles onde se sentiam a salvos. De acordo com Barnett (2002, p.242), “when the war ended in 1945, 30 million people were left uprooted – soldiers and displaced people who did not or could not return home because of border changes, including more than twelve million ethnic Germans who were expelled from the USSR”. Este contexto que permitia a atribuição do estatuto de refugiado só começou a ser aplicado, em forma geral, a partir da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951.

Assim, tenta-se, no final da Segunda Guerra Mundial – onde milhões de pessoas tiveram de fugir dos seus países de origem e ir para outros de modo a

garantirem a proteção da sua vida – criar um organismo internacional que permitisse aos Estados organizarem-se para poder acolher e integrar estas pessoas. Deste modo, deu-se a criação da OIR (Organização Internacional para os Refugiados), que posteriormente mudaria a designação para ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Com o ACNUR, começa uma nova etapa para a conceção do termo de ‘refugiado’ e a sua utilização face a situações de conflitos e tragédias humanitárias internacionais.

A finalidade de ter uma Convenção para estabelecer os princípios pelos quais seriam regidos, em comum acordo, os direitos dos refugiados, surge com a necessidade de garantir os direitos fundamentais do ser humano, em especial, aquele que se encontra numa situação de vulnerabilidade por perseguição.

Com a Convenção de Genebra foi concebido, a primeira vez, pelos Estados o estatuto de refugiado uma forma genérica. De acordo com Hathaway (2005, p.92) “it was argued that the appropriate level of interstate coordination of refugee protection could be secured through the moral suasion of a high commissioner armed with agreed common standards of conduct”. Assim, após a Segunda Guerra Mundial, os Estados procuravam a proteção daqueles que tinham ficado deslocados pela guerra com base numa atitude humanista que permitisse uma forma comum de tratar os refugiados.

A Convenção sugeria, também, aos Estados a aceitação dos refugiados para reconhecer e garantir os seus direitos humanos. Como assinala Hathaway (2005, p. 95) “The rights set by the Refugee Convention include several critical protections which speak to the most basic aspects of the refugee experience, including the need to escape, to be accepted, and to be sheltered”. Isto permitiria que se conseguisse fazer uma inclusão destes refugiados no seio das comunidades de acolhimento.

Jacques (2012, 158) indica que um ‘refugiado civil’, que se encontra em contexto de conflito armado, pode solicitar a proteção de ambos os direitos. “International humanitarian law and international refugee law will also apply concurrently, when refugees find themselves in the hands of a party to an armed conflict”. Isto porque quando um refugiado se encontra num conflito armado no país de acolhimento, o direito humanitário estende-se e unifica-se ao direito do refugiado.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> “Furthermore, as the legal regime specifically applicable within the context of an armed conflict,

Portanto, o direito internacional permite fazer um prolongamento do estatuto de refugiado, dependendo das situações pelas quais uma pessoa precisa de refúgio.

O prolongamento a que refere Jacques na definição do termo de refugiado foi esclarecido quando, desde a Segunda Guerra Mundial, foi considerado que “nacional” não era uma adequação própria para a definição, pois, uma pessoa podia ser, simultaneamente, candidato ou sujeito de ser refugiado, quando é o seu próprio Estado quem está a atacá-lo. Segundo Jacques (2012, p.168), “the Convention recognizes the fact that refugees are victims of their country of origin and cannot be treated as enemies based solely on their nationality.” Assim, permitiu-se que, mesmo estando em perigo dentro do seu próprio Estado, uma pessoa pudesse solicitar o estatuto de refugiada noutro país, pois não devia ser considerada inimiga só pela nacionalidade, mas sim vista como estando numa situação de vulnerabilidade.

#### **2.4. ACNUR e a sua relevância**

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi criado com a função de ajudar os refugiados e aqueles quem tinha sido atribuído este estatuto após o fim da Segunda Guerra Mundial e, dessa forma, também ajudar os governos e organizações públicas e privadas no auxílio aos trabalhos em prol dos refugiados. Com um carácter apolítico, a sua criação foi relevante à época, já que desde então tem sido o organismo principal encarregue das atividades de apoio aos refugiados.

Por outro lado, o carácter de supervisão que o ACNUR tem sobre os refugiados é outorgado pelos Estados, de forma a que consiga ser o mediador entre os governos e os refugiados, assim como no contexto das relações com os vários Estados. De acordo com Turk (2013, p.42), “the competence of the UNHCR to supervise the application of international protection instruments and standards is based on its ‘constitution’; that is, its Statute, as amended through subsequent UN General Assembly and

---

international humanitarian law will extend its protection to refugees who find themselves on the territory of a party to an armed conflict, namely refugees who fled conflict or persecution in their home country and settled on the territory of a state subsequently embroiled in an armed conflict – whether an international armed conflict against their home country or another state altogether, or a civil war– or refugees who fled war in their country to find refuge, albeit temporary and precarious, in a country also engaged in an armed conflict. (Jacques, 2012 p.158).”

ECOSOC resolutions in accordance with the Statute”. Assim, uma das principais funções do ACNUR é dar seguimento aos casos que existem nos diversos cenários em conflito, que dão origem a fluxo de refugiados, e criar novos métodos para a proteção dos refugiados, assim como garantir que o direito internacional seja respeitado e dar sugestões aos Estados em matéria de asilo.

Foram várias as situações nas quais o ACNUR foi reconhecido como um ator relevante na comunidade internacional, pela atitude de proteção aos refugiados. Segundo Hammerstad (2014, p.175) “from being a relatively anonymous and neglected agency, UNHCR’s profile increased dramatically in the early 1990s.” Ao mesmo tempo, e Hammerstad (2014, 175), o ACNUR foi altamente criticado por, apesar de ter um caráter internacional, se encontrar limitado pela capacidade dos Estados na sua atuação, designadamente em situações como o Iraque (1991), repatriações forçadas, Srebrenica (1995), Rwanda (1996), entre outras.

Mas o ACNUR (2016a), tem estado a funcionar há mais de seis décadas, promovendo auxílio em diferentes crises humanitárias, como quando as forças soviéticas intervieram na revolução húngara (1956), na descolonização de África (1960), nas deslocações forçadas na América Latina e na Ásia (1970-1990), na República Democrática do Congo, na Somália e, atualmente com a crise de refugiados na Europa (2010-atualmente) (ACNUR, s.p.). O ACNUR tem estado presente nas crises humanitárias mais importantes, estabelecendo os mecanismos para a proteção dos refugiados e criando campanhas para melhorar a sua situação. O que implica que esta organização tenha estado a atuar com base nas suas possibilidades de atingir os objetivos que nenhuma outra organização internacional, privada ou pública, tem atingido.

#### **2.4.1 O direito internacional e o ACNUR na Europa atual**

A União Europeia tem desenvolvido a suas políticas para os refugiados com base no direito internacional. Respeitar as normas internacionais e os direitos fundamentais deve ser entendido como essencial para os Estados membros da UE. Isto porque a crise que atualmente ocorre na União Europeia, e as correspondentes respostas, podem ser encaradas como um exemplo internacional das atitudes que se devem ter para com as pessoas que solicitam o apoio internacional.



O ACNUR tem sido um importante suporte para as atitudes que tem tido a UE face aos refugiados, no entanto, também tem feito sugestões e tem pressionado para que existam melhores políticas e mecanismos de atuação.

Depois de, em 1948, ser assinada por cada Estado a Declaração dos Direitos Humanos (DUDH), onde há o reconhecimento dos direitos do Homem, na Europa, em 1957 e através do Convénio Europeu de Direitos Humanos, foi criado o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. De acordo com Anon (2011) “pero, ya en 1950, la gran mayoría de los Estados Europeos Occidentales, decidieron aprobar el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, que, además de reconocer los derechos incluídos en la Declaración Universal, incitaba a los Estados a crear el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos”. Esta foi a primeira etapa, onde se fundamenta que os Estados europeus confirmam a sua responsabilidade em procurar manter os direitos do Homem sob a sua proteção. Com o Tribunal Europeu, a intenção foi poder julgar os possíveis casos de violações dos Direitos Humanos (European Court of Human Rights, s.d.).

A União Europeia tem sido parceira nas atividades promotoras de ajuda humanitária por intermédio do ECHO (Serviço de Ajuda Humanitária das Comunidades Europeias) em conjunto com a ACNUR. Segundo a Comissão Europeia (20015, s.p.) “o ACNUR e o ECHO assinaram em 13 de dezembro de 1993 o seu primeiro acordo/quadro de parceria para a ajuda humanitária, tendo, em seguida, sido instituído um grupo comum de alto nível responsável pela coordenação das ações e estratégias do ACR e da CE”. Acresce que a UE, incluindo os seus Estados membros, é o maior contribuinte as ações de ajuda humanitária.

O ECHO, no que respeita aos refugiados e pessoas deslocadas, pretende diminuir o seu fluxo por meio do ensino, da redução de desastres e da resiliência, assim como a criar laços entre as políticas de imigração e asilo da Comissão (UE/ECHO, 2016, s.p.)

Pese embora que a UE procure, dentro das suas políticas, estabelecer sempre os direitos do homem como finalidade primordial, o ACNUR tem feito recentes sugestões e tem pressionado para criar uma melhora no processo para a atual crise de refugiados.

#### **2.4.2. Recomendações ACNUR para a UE**

Nos últimos anos, a UE tem recebido milhares de refugiados. Face esta ‘crise’ as autoridades europeias têm recebido recomendações por parte do ACNUR, assim como da mesma UE, para poder atingir formas que contribuam para uma melhora na receção dos refugiados.

A UE (COM (2015), 240), em virtude dos grandes fluxos de refugiados que tem recebido, aprovou a Agenda para as Migrações que contém os pontos prioritários sobre as migrações e que apresenta as dez medidas principais a atingir. Mesmo assim, o ACNUR, a cada ano, faz petições à UE para poder trabalhar em conjunto, de modo a ter um controlo face às situações das migrações e dos refugiados e onde prioriza algumas atividades de trabalho entre o ACNUR e a UE.

No ano 2013, o ACNUR (2013, p. 98) indicou que o seu trabalho com a União Europeia consistiria em contribuir com o desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo, monitorizar as operações de asilo e as ações de acolhimento e integração dos refugiados em diferentes partes do espaço europeu.

Posteriormente, no UNHCR Global Appeal Update 2015 indicam-se as atividades nas quais o ACNUR (2015, p.134) iria fazer um reforço dentro da UE, mas também se assinala que falta um orçamento maior e que as novas ideias de xenofobia e racismo estão a acontecer, representando um desafio às ações que permitam melhorar a situação dos refugiados.

Algumas das recomendações feitas pelo ACNUR (2016b, pp.1-7) para estabilizar o fluxo de migrantes e refugiados com acesso à UE foram:

1. A criação de ‘hotspots’: Estes ‘hotspots,’ permitirão o registo e a orientação das chegadas dos refugiados num dos três processos principais como a recolocação, o sistema nacional de asilo ou o voltar para seus países de origem de forma a que seja evitado o seu movimento pelo território europeu sem a documentação adequada. Priorizar as pessoas que solicitam o asilo – crianças, adultos maiores, pessoas com incapacidades, etc.-, e outorgar apoio às pessoas que desejem voltar aos seus países de origem de forma voluntária, entre outras, são também princípios a ter em consideração;

2. Criar uma resposta de emergência na Grécia, ou seja, criar mecanismos mais eficazes para a receção dos refugiados naquele país;

3. Melhorar o cumprimento do acervo comunitário em matéria de asilo. Isto é, que seja acelerado o processo para ter uma política comum mínima para garantir os direitos dos refugiados;

4. Expandir as oportunidades para a recolocação das pessoas e outras formas de admissão das mesmas. Ou seja, facilitar o acesso dos refugiados, a reunificação das famílias e a procura de meios para que os refugiados consigam ser recolocados em virtude de ajudas, de patrocínios, bolsas ou outras formas de rendimento;

5. Desenvolver programas de proteção aos indivíduos que se encontrem sob maior risco, como por exemplo, crianças que viajaram sozinhas ou com incapacidades. Evitar a islamofobia, assim como criar espaços de segurança para evitar a violência ou cuidar das pessoas que tenham sido vítimas de tráfico humano;

6. Desenvolver sistemas europeus efetivos para distribuir a responsabilidade dos solicitantes de asilo a medio prazo: com a criação de centros de registo dos refugiados, uma distribuição equitativa dos refugiados e a licença para que aqueles a quem já foi outorgado o estatuto de refugiado consigam mover-se para qualquer outro Estado membro.

Com estas recomendações feitas por parte do ACNUR, a UE poderá atingir as suas metas e ter um melhor controlo do fluxo dos refugiados que estão a chegar ao espaço europeu, assim como equilibrar a distribuição de refugiados pelos Estados membros.

Procurou-se, neste capítulo, clarificar o conceito de refugiado e a forma como é interpretado no direito internacional humanitário. No entanto, é reconhecido que existe um problema inerente ao estatuto de refugiado, sobretudo face à concessão de asilo por parte dos Estados.



### **Capítulo 3. O Sistema Europeu Comum de Asilo**

Neste capítulo, será analisada a abordagem política adotada pela União Europeia para os refugiados, entre 1999 e 2015. O objetivo central é compreender a evolução da política da UE para os refugiados até à criação do Sistema Europeu Comum de Asilo, assim como identificar as principais semelhanças e diferenças no posicionamento dos estados-membros sobre o acolhimento e integração dos refugiados, em particular face à definição de uma política comum da União para esta matéria.

Considerando que a UE tem fundado as suas políticas no marco normativo do Direito Internacional, em matéria de refugiados e de asilo, procurar-se-á identificar a evolução da política comum de asilo com base nos princípios consagrados internacionalmente.

#### **3.1.1. O desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo**

A ideia de criar um Sistema Europeu Comum de Asilo surge através do Tratado de Maastricht, assinado em 1992, e do Tratado de Amesterdão, assinado em 1997, com o objetivo de harmonizar as práticas entre os Estados-Membros. De acordo com Uçarer (2001, p.2) “in Europe, the process of creating a single regional regime involves ‘harmonizing’ existing practices to foster a more unitary setup”. Acresce que é, ainda, possível identificar a intenção de fazer ampliar as competências e a transferência de soberania dos Estados membros para a União.

Posteriormente, o Conselho Europeu reuniu-se em Tempere, em 1999, para enfatizar o compromisso que a União tinha em estabelecer um sistema comum de asilo para poder apoiar as pessoas que precisem de proteção internacional por parte da UE e dos seus Estados-membros. Segundo o Parlamento Europeu (1999, s.n.):

*“Tal implica, em contrapartida, que a União defina políticas comuns de asilo e de imigração, tendo simultaneamente em conta a necessidade de um controlo coerente das fronteiras externas para pôr cobro à imigração ilegal e combater aqueles que a organizam e cometem crimes internacionais com ela relacionados. Estas políticas*

*comuns devem basear-se em princípios que simultaneamente sejam claros para os nossos cidadãos e ofereçam garantias àqueles que procuram proteger-se na União Europeia ou nela entrar.”*

Desta forma, o Conselho de Tampere, deu início à promoção de um conjunto de políticas de asilo, comum a todos os Estados-membros, mas sempre olhando em primeira ordem para a proteção dos Estados, e em segundo plano para as pessoas que procuram entrar na UE em busca de proteção.

Outro dado importante que foi assinalado pelo Conselho de Tampere foi o compromisso, decorrente da Convenção de 1951, no sentido de evitar a ‘devolução’ de pessoas que estariam numa situação de risco, para os países onde sofrem perseguições e onde as suas vidas estão em perigo<sup>6</sup>.

Por outro lado, levar a cabo uma política comum no que diz respeito aos requerentes de asilo é complexo, uma vez que na análise dos processos são tidas em consideração múltiplas dimensões, tendo em conta o que os Estados achem adequado face à aceitação de refugiados. Collet (2015 p.3) indica “whilst interior ministries are responsible for border controls and the regulation of entries and stays, consideration must be given to a multitude of other policies that deal with the international and local effects of immigration—from employment and education policies, to trade policy and *all* economic policy portfolios, to foreign affairs.” Assim, é preciso considerar outros aspetos para iniciar uma política comum, pois além dos processos, os Estados membros devem desenvolver políticas que respeitem outros fatores como a integração, a educação e a economia para poder suportar as decisões de aceitação dos refugiados.

Assim, a partir do Conselho de Tampere (1999) e posteriores debates no Parlamento Europeu sobre esta matéria, as ações da UE para o desenvolvimento de uma Política Comum de Asilo têm aumentado.

Em 2001, com o Tratado de Nice – que alterava o Tratado de Amsterdão (1997) – foi alterada a votação por maioria nas decisões do Conselho em matéria de

---

<sup>6</sup> “El Consejo Europeo reitera la importancia que la Unión y los Estados miembros conceden al respeto absoluto del derecho a solicitar asilo. El Consejo Europeo ha acordado trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra; de ese modo, se logrará que ninguna persona sea repatriada a un país en que sufre persecución, lo que significa que se observará el principio de no devolución. (Parlamento Europeo, 1999, s.n.)”

asilo (Garcia de Vinuesa, 2001, p.2). A partir desse momento, seria estabelecido que deviam ser concedidos os instrumentos para permitir que cada Estado membro desenvolvesse os próprios processos de requerimento de asilo (Sy, 2016, p.1). Desta forma, nos anos seguintes (2001-2005), desenvolveram-se várias diretivas, as quais serão mencionadas posteriormente.

Em 2005, foi levado a cabo o Programa de Haia (COM (2005), 184), onde foram assinaladas várias prioridades. Entre os seus objetivos encontrava-se o desenvolvimento de instrumentos e de uma política comum e uniforme de asilo na UE, que teria lugar em duas fases durante os anos 2005-2010.

Em 2007, com o Tratado de Lisboa, estabeleceram-se os objetivos básicos que se preveem para a política de asilo comum da UE, desde identificar qual é o Estado que deve fazer cumprir os trâmites para o conceito de refugiado e os requisitos inerentes ao mesmo. Mesmo assim, Sy (2016, p.1-2) assinala que a UE pode criar laços com países que não pertençam à União com o objetivo de combater, em conjunto, as migrações ilegais e desenvolver novos projetos para criar formas mais seguras contra o tráfico de pessoas.

Em 2008, o Livro Verde apresentado pela Comissão Europeia (COM(2007), 301) identificou os diferentes cenários ou possibilidades para o desenvolvimento de um sistema comum de asilo, face às diretivas e processos nacionais que cada um dos Estados tinha realizado ao nível nacional.

Por seu lado, o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo de 2008 (CE, 13440/08, p.11-2), no seu ponto IV, reconhece diferenças entre os Estados membros na adoção de medidas de acolhimento, assim como ressalta a importância da aplicação de um sistema comum de asilo para a adoção de normas mínimas no acolhimento dos refugiados, em virtude do estabelecido no Programa da Haia.

Pouco a pouco, estas políticas têm vindo a desenvolver-se por meio de Diretivas e Regulamentos, entre os quais se destaca o Regulamento de Dublin que a seguir se analisa.

### **3.1.2. Da Convenção de Dublin ao Regulamento de Dublin III**

No ano de 1997, foi realizada a Convenção de Dublin: esta foi o início do que hoje é se designa por Regulamento de Dublin. A referida Convenção pretendia outorgar as orientações para identificar qual seria o Estado que devia reconhecer a solicitação de asilo apresentada por quem procura proteção internacional. Nela indicava-se como se procederia no caso de serem feitas várias solicitações de asilo, pela mesma pessoa em diferentes Estados membros, e também se por ter família em diversos países tal seria causa/fator de um vínculo determinante utilizado para a realocização do solicitante no caso de este ver concedido o asilo.

Considera-se que uma das maiores contribuições para o SECA foi criada com esta Convenção de Dublin, na qual foi determinado o estabelecimento do sistema ‘Eurodac’.

O sistema ‘Eurodac’, estabelecido pelo Regulamento (CE) nº 2725/2000, foi tem o propósito de ajudar a criar uma base de dados que permita identificar quem é o Estado ao qual corresponde a análise do pedido de asilo. Com este sistema, recolhem-se dados dactiloscópicos em conjunto com outros dados pessoais e todos são registados numa base de dados central, de forma a que possam ser partilhados pelos Estados membros e haja, assim, um controlo das solicitações de asilo.

A partir do referido Regulamento, cria-se o Regulamento (CE) nº 407/2002, no qual se determinam as normas para a aplicação e obtenção dos dados do requerente de asilo. Assim, o Sistema Eurodac é reformulado pelo Regulamento (CE) 603/2013, onde se outorga a licença à EUROPOL para ter acesso aos dados do Eurodac. Fazem-se, ainda, várias alterações, nomeadamente nas obrigações da Agência que é responsável pela base de dados. Entre elas estão as atualizações que correspondem a algumas eliminações sobre as obrigações dos Estados membros e sobre os dados a recolher para colocar dentro do sistema.

Por outro lado, posteriormente à Convenção de Dublin, o Regulamento Dublin II, Regulamento (CE) nº 343/2003 ou ‘Sistema Dublin’, considerava que qualquer Estado poderia reconhecer as solicitações de asilo, independentemente do país onde estas fossem realizadas. Deste modo, o Estado teria a obrigação de decidir a respeito da solicitação de asilo. Smythies e Ramazzotti (2013, s.n.) assinalam que existia uma



ambiguidade na Convenção de Dublin que permitia o ‘asylum shopping’, isto é, uma multiplicação de solicitações de asilo e ‘refugiados em órbita’, que tem vindo a ser atualizada com o Regulamento (CE) n° 343/2003.

Acresce que este Regulamento indica que se um país considerar que é a outro que cabe fazer levar a cabo a tramitação do pedido, este poderá pedir ao outro Estado membro que estude o caso e que resolva sobre a solicitação. No caso deste não contestar ou não aceder a responder ao pedido, o primeiro continuará a fazer cumprir os trâmites. O artigo 15<sup>7</sup>, também conhecido como a cláusula humanitária, indica como e porquê um Estado se pode encarregar do processo de asilo duma pessoa assim como da reunificação familiar dentro da UE, face a indivíduos que já disponham deste estatuto, com o fim único de os reunir.

Porém, a partir do momento em que as obrigações de cada Estado membro da UE fossem identificadas dentro do que era a Convenção, agora Regulamento de Dublin, os resultados tornavam-se mesuráveis a partir do número de solicitações que eram feitas por Estado. Desta forma, o número de requerentes torna-se visível para fazer uma comparação entre os diferentes Estados membros, o que permite avaliar e analisar como existe uma desproporção entre eles quando se trata da receção e acolhimento dos refugiados.

---

<sup>7</sup> Clausula Humanitaria -“Artigo 15.o-

1. Mesmo que não seja responsável em aplicação dos critérios definidos no presente regulamento, qualquer Estado-Membro pode reunir membros de uma família, bem como outros familiares dela dependentes, por razões humanitárias, baseadas nomeadamente em motivos familiares ou culturais. Nesse caso, esse Estado-Membro analisará o pedido de asilo da pessoa em questão, a pedido de outro Estado-Membro. As pessoas interessadas terão de dar o seu consentimento.
2. Nos casos em que a pessoa em causa seja dependente da assistência da outra, devido a encontrar-se grávida ou ter dado à luz recentemente, ou ser portadora de doença ou deficiência grave ou ser de idade avançada, os Estados-Membros manterão, por norma, juntos ou reunirão o candidato a asilo e um membro da sua família que se encontre no território de um dos Estados-Membros, desde que os laços familiares existissem já no país de origem.
3. Se o candidato a asilo for um menor não acompanhado que tenha um ou mais familiares noutro Estado-Membro que o possam tomar a cargo, os Estados-Membros reuni-los-ão, se possível, desde que tal não contrarie o interesse superior do menor.
4. Se o Estado-Membro requerido aceder a este pedido, será transferida para este a responsabilidade pela análise do pedido.
5. As condições e procedimentos de aplicação do presente artigo, incluindo, se necessário, mecanismos de conciliação destinados a regular divergências entre Estados-Membros sobre a necessidade ou o local em que convém proceder à aproximação das pessoas em causa, são aprovados em conformidade com o procedimento previsto no n.º 2 do artigo 27.º”(Conselho Europeu (CE) 343/2003).

O Eurostat (2016, p.5) assinala que:

“At the end of 2015, 922 800 applications for international protection in the EU Member States were still under consideration by the responsible national authority. At the end of 2014, there were about half as many (489 300). With 424 800 pending applications at the end of 2015 (or 46% of the EU total), Germany had the largest share in the EU, ahead of Sweden (156 700, or 17%) and Italy (60 200, or 7%).”

Estes dados apresentam uma realidade alarmante, no sentido que revelam a desproporção entre a Alemanha, a Suécia, e a Itália no que respeita ao número de requerentes de asilo pendentes de serem processados, sendo que a Alemanha apresentava uma diferença de 46% face à Itália que tinha aproximadamente 7% do total de requerimentos realizados em 2015 e a Suécia tinha uma percentagem intermédia entre ambos. No entanto, estes dados são representam, apenas, aproximações – não sendo sempre exatos – uma vez que são fornecidos por múltiplas instituições, instituições públicas, privadas, assim como governamentais e não governamentais e estatísticas.

Mesmo assim, estes números indicam que existe uma grande necessidade e vontade de vir para União Europeia e é relevante não esquecer as dificuldades das pessoas que solicitam este apoio internacional. Estes pedidos, feitos pelas pessoas aos Estados, confere a estes últimos o direito de deliberar sobre a vida humana e o seu ‘valor’, sobre quem tem o direito de ser beneficiado com o asilo e proteção e quem não tem.

O direito a solicitar asilo é reconhecido internacionalmente como uma obrigação, apesar de esta não ser condicionada pelos governos. Visa o respeito por aqueles a quem se pode conceder esta proteção, considerando que estão numa situação de perigo iminente... mais do que uma obrigação dos Estados decorrente do direito internacional, abarca uma obrigação moral e humanista.

A distribuição adequada das responsabilidades de cada Estado membro é uma das maiores dificuldades que a política comum de asilo tem enfrentado, em conjunto com o Regulamento de Dublin III. De acordo com Mouzourakis (2014, p. 2) “from the perspective of receiving countries in the asylum context, states often tend to

highlight the numbers of asylum seekers in domestic debates to gain support for restrictive measures”. Com a aplicação do EURODAC – a base de dados partilhada entre Estados membros da UE no que diz respeito a cada um dos solicitantes de proteção internacional –, existe a possibilidade de a informação partilhada pelos Estados ser utilizada, maioritariamente, para a criação de políticas restritivas no que respeita à integração dos refugiados.

Segundo Smythies e Ramazzotti (2013, s.n.), o ‘Sistema Dublin’ fez mesmo uma distribuição errônea do ‘burden-sharing’, outorgando mais responsabilidades aos Estados membros com fronteiras externas da União. Para além disso, os Estados membros, sem prévia verificação, podiam devolver os requerentes de asilo aos países onde a primeira solicitação de asilo foi feita, o que pode ser considerado uma violação ao ‘non-refoulement’.

Quando se trata sobre como regulamentar e a quem outorgar o estatuto de refugiado a quem está a solicitá-lo, não o deixando num estado de insegurança, é preciso uma regulamentação comum, que contribua para um estabelecimento de políticas que permitam ter características que identifiquem como se deve proceder com estas pessoas. De acordo com o ACNUR, (s.d., s.n.) “the ‘Dublin’ system operates on the assumption that, as the asylum laws and practices of the EU States are based on the same common standards, they allow asylum seekers to enjoy similar levels of protection in all EU Member States. In reality, however, asylum legislation and practice still vary widely from country to country, causing asylum-seekers to receive different treatment across Europe”. Tratamentos diferentes, portanto, não garantem um processo adequado para os solicitantes de asilo.

Enquanto cada um dos Estados mantiver a sua posição própria sobre como interpretar a extensão das suas obrigações, os direitos dos indivíduos que solicitam esta proteção ver-se-ão limitados, uma vez que os interesses individuais dos Estados prevalecem face à segurança humana. Os interesses nacionais, a segurança humana e as obrigações morais e humanistas de cada Estado deveriam encontrar-se em unidade e assim proteger a vida sobre qualquer aspeto, independentemente do país de que esta provenha.

Com a terceira e última reforma, em 2013, o que foi a Convenção de Dublin, agora Regulamento de Dublin III, estabelece obrigatoriamente qual o Estado que levará a cabo o processo de solicitação de asilo. Assim, a distribuição tem sido desigual, ou seja, tem sido maior para uns Estados do que para outros. De acordo com Linxweiler (2014) “the *Dublin III Regulation* does not address the core problem. It does not address the problem of jurisdiction and responsibility. Thus the overburdened boarder states will not be relived of their burden and the conditions within refugee camps and facilities will not improve”. Isto acontece devido ao anteriormente já descrito: estas solicitações podiam ser transferidas para apoio, tendo em vista quem podia ter o direito às mesmas e assim facilitar os processos de asilo. Desta forma não se atendia ao problema principal, porquanto a responsabilidade devia ser partilhada.

O avanço mais importante que foi feito com Dublin III foi a criação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), pelo Regulamento (UE) nº 439/2010, e que não estava incluído dentro do ‘Sistema Dublin’. Este Gabinete foi criado a partir do Programa de Haia e posteriormente incluído no Dublin III, com a finalidade de contribuir para a aplicação do SECA e orientar aos Estados membros de forma teórica e prática no seu desenvolvimento (EASO, 2014, p. 1-2).

No Relatório de 2008, do Parlamento Europeu, sobre a Avaliação do Sistema de Dublin, foi assinalado que “caso não se obtenha um nível satisfatório e consistente de proteção através da Europa, o Sistema de Dublin continuará a ter resultados insatisfatórios e os Estados continuarão a aproveitar-se desta situação para os interesses nacionais. Portanto, é preciso um melhor sistema de asilo comum na Europa, pois este continuará a ser injusto para quem solicita o asilo e para alguns Estados” (Parlamento Europeu, 2008, p.6). Assim, permanece a necessidade de ter um sistema comum de asilo que garanta a segurança das pessoas e imponha limites aos Estados que oferecem esta proteção a quem dela precisa.

### **3.1.3. As Principais Diretivas para um Sistema Europeu Comum de Asilo**

Basicamente, as diretivas têm sido aquelas que têm orientado a política comum de asilo na UE. Nelas destaca-se o compromisso da UE em estabelecer sistemas básicos ou formas de como se deve proceder no caso das pessoas que

solicitam o asilo dentro dos países membros da UE. Segundo Rayo (2008, p.29) “las realizaciones más significativas han sido la elaboración, y adopción, de actos que establecen los requisitos y criterios de actuación mínimos para convenir los beneficiarios de las diferentes formas de protección o para determinar la competencia para conocer de las solicitudes presentadas”. Assim, estas diretivas determinam as competências de cada Estado e os limites de cada um, assim como as possibilidades de atingir um melhor controlo sobre o processo de acolhimento dos refugiados.

Desta forma, serão identificadas as principais Diretivas em matéria de asilo que têm sido estabelecidas no quadro da UE, sendo apresentadas por ordem cronológica de entrada em vigor. Cabe destacar que existem outras que serão mencionadas, por se considerar de menor relevância face ao objeto desta dissertação.

*Diretiva 2001/55/CE do Conselho:* relativa às normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento, é criada como um dispositivo extraordinário para poder outorgar a proteção internacional. Esta proteção temporária tem uma duração de seis meses, e como máximo pode ser prorrogada durante outros seis meses com uma duração total de um ano.

*Diretiva 2003/86/CE:* relativa ao direito ao reagrupamento familiar, tem como objetivo garantir a proteção e união da família. Sendo que esta é o principal núcleo na sociedade, a obrigação dos Estados é fazer esta reunificação.

*Diretiva 2003/109/CE:* relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros, residentes de longa duração, pretende ainda salientar a importância da sua integração dentro da comunidade europeia. Esta Diretiva é importante, pois, no seu segundo artigo, assinala que os refugiados ou requerentes de asilo não estão sujeitos a esta Diretiva, uma vez que o seu estatuto é só de caráter temporário.

*Diretiva 2008/115/CE:* relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Esta Diretiva, no que respeita ao asilo, indica, nos pontos 8 e 9, que reconhece respetivamente que o Estado membro pode fazer regressar os nacionais de países terceiros em situação irregular ao país de origem, a um país de trânsito ou a outro país

terceiro, desde que existam sistemas de asilo justos e eficientes, que respeitem plenamente o princípio da não-repulsão; que um refugiado ou requerente de asilo não pode ser considerado irregular até quando entre em vigor a decisão de indeferimento por parte do Estado membro à solicitação feita.

*Diretiva 2011/95/UE*: faz mais especificações no que diz respeito à Diretiva 2004/83/CE, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e referentes ao conteúdo da proteção concedida. Esta Diretiva permite criar mais enfoque nas características de quem solicita o asilo ou, em alguns casos, colocá-lo na posição de proteção subsidiária, e assim, fazer uma aproximação aos direitos que neste estatuto teria. A proteção subsidiária é definida no artigo 2 (f):

*“ ‘Estatuto de protecção subsidiária’: o reconhecimento por parte de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida como pessoa elegível para protecção subsidiária.”*

Assim, permite que o processo seja mais claro, estabelecendo critérios mais específicos sobre o processo de asilo, de forma a que este seja mais preciso e mais rápido. Mesmo assim, o artigo sobre proteção interna (8) assinala que um Estado pode estabelecer que um requerente de asilo não precisa de proteção internacional uma vez que no seu país de origem existe alguma zona na qual pode estar a salvo, enquanto na diretiva anterior, tal também poderia acontecer apesar de ser apenas por questões técnicas, o que é definitivamente eliminado na nova Diretiva atual. Também se faz a eliminação do artigo 29, número dois, que limitava o acesso às prestações sociais para os beneficiários de proteção subsidiária que era assinalada na Diretiva anterior à reformulação.

*Diretiva 2013/33/UE*: faz uma reformulação ao original da Diretiva 2003/9/CE, de 26 de junho de 2013, a qual estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros. A Diretiva 2013/33/UE (s.n.) salienta diferentes pontos que são necessários assinalar para a política comum de asilo, que não se encontravam na Diretiva anterior, tais como:

- Lembrar aos Estados-Membros que devem assegurar-se da defesa dos interesses das crianças e da unidade familiar;
- Adicionar o estatuto de requerente com necessidades de acolhimento especiais que não se encontrava na anterior diretiva;
- Adicionar a obrigação do Estado em oferecer cursos preparativos, nomeadamente de línguas, para facilitar o acesso ao ensino escolar;
- Assinalar que devem ser estabelecidas normas em todos Estados membros para as condições de acolhimento de todas pessoas que solicitam o asilo, equiparáveis àqueles da comunidade europeia.
- Acolher pessoas com necessidades especiais de forma a que tais carências possam ser cobertas.

*Diretiva 2013/32/UE*: faz uma reformulação ao original da Diretiva 2005/85/CE. No seu ponto 12 assinala o objetivo que tem aquela Diretiva: “O principal objetivo da presente diretiva consiste em prosseguir o desenvolvimento das normas aplicáveis aos procedimentos de concessão e retirada de proteção internacional dos Estados-Membros com vista à instituição de um procedimento de asilo comum na União. (s.n.)” Nesta Diretiva é importante ressaltar que os pedidos de asilo devem ser feitos perante as autoridades responsáveis para poder ser efetuado um procedimento adequado. Assim, as garantias oferecidas aos solicitantes devem assegurar que este processo é feito conforme a lei, nomeadamente segundo o seu artigo 12. Do mesmo modo, é assegurado o acesso dos solicitantes e advogados dos mesmos à informação durante o processo, situação que na prévia Diretiva não era garantida. São adicionados também alguns conceitos mais específicos que não se encontravam anteriormente estipulados, tais como: ‘Estatuto de proteção subsidiária’, e ‘menor’ que se diferencia do ‘menor não acompanhado’.

### **3.2. Posicionamento dos Estados-Membros face a uma Política Comum de Asilo**

A ausência de uma política comum de asilo, também se tem repercussões no Sistema de Schengen, aplicado aos Estados Membros signatários do respetivo acordo, e entendido como um ponto determinante do processo de integração europeia.

O Acordo Schengen (1985) é importante para o desenvolvimento de uma política comum de asilo, em virtude de que nele se estabelecer a garantia da livre circulação de pessoas, assim como a eliminação de fronteiras dentro do território por ele consignado, levando ao estabelecimento de políticas externas e internas mais fortalecidas (UE, 2009, s.n). Porém, quanto aos migrantes – e, designadamente, os requerentes de asilo – tem-se surgido uma problemática em relação ao fluxo destes entre os Estados membros, desenvolvendo uma dinâmica de tensão para determinar qual que deve levar a cabo as solicitações de asilo com base no estabelecido em Dublin III.

Sem uma política comum de asilo, como indica Bakoswki, et. al, (2015, p. 3), não se estabelece um conceito de “refugiado” comum, indistinto para cada país membro, já que “this means that an asylum seeker who moves to another Member State will be transferred back to the Member State at the EU's external borders, unless the asylum system in that Member State features systemic deficiencies.” Isto porque cada aceitação é distinta em relação ao país na qual é feito o pedido de asilo e se este terá que ser recolocado (em outro Estado-membro da UE) ou reinstalado (trazido para o seio da UE).

Pela mesma razão, as responsabilidades dos países que recebem os requerentes de asilo são inúmeras, dada a quantidade de pessoas que precisam de ajuda. E é nesse sentido que os países têm cada vez mais pressão para levar a cabo a atividade de cumprir os processos de asilo, sendo levados ao extremo para atender esta situação, o que pode fazê-los conceder cada vez menos proteção internacional para quem solicita esta ajuda. De acordo com Bakowski et al. (2015b) “the overload on some Member States' asylum systems has led to both poor conditions for asylum-seekers (unjustified detentions, mistreatment, etc.) and to lower rates of asylum being granted”. Esta ideia também é suportada por Moraga (2015, p.156)<sup>8</sup>, quando assinala que, apesar da intenção de estabelecer uma política comum de asilo, nem todos os países têm feito avanços que promovam a repartição igualitária dos refugiados.

---

<sup>8</sup> “A pesar del establecimiento de un sistema común para la protección temporal de las personas desplaadas, no todos los países de la Unión han hecho avances reales que promuevan un reparto igualitário de refugiados. (Moraga, 2015, p.156)”



Além disso, a falta de uma coordenação entre a política de asilo comum e a aplicação da mesma reflete-se uma má distribuição da população de refugiados, a qual recai numa desproporção das obrigações que podem ter os Estados membros que os acolhem. Como indica a Comissão Europeia (2016, s.n.):

*“A mobilidade humana será uma característica intrínseca do século XXI. A fim de fazer face a este desafio, a Europa precisa de criar um Sistema Europeu Comum de Asilo sólido e eficaz, incluindo Dublin, que seja justo para os Estados-Membros, os cidadãos da UE, os migrantes e os países de origem e de trânsito. Ao mesmo tempo que a UE continua a investir no desenvolvimento da sua força de trabalho e a lutar contra o desemprego, a Europa também precisa de reforçar vias legais e seguras para que as pessoas possam vir para a UE, quer seja por motivos de proteção ou para trabalhar. A Europa precisa de atrair talentos de países terceiros para apoiar o seu crescimento económico. Estas reformas são um complemento necessário das ações empreendidas para reduzir os fluxos irregulares para a Europa e no seu interior, bem como para proteger as nossas fronteiras externas. Por último, a diversidade é, cada vez mais, um elemento essencial de muitas comunidades e cidades da UE — devemos aceitá-la e transformá-la numa oportunidade mediante políticas de integração inovadoras.”*

Desta forma, é preciso reduzir a migração irregular além de proteger as fronteiras e também ter uma política comum que deve ser considerada como prioridade para encontrar um ponto de equilíbrio nas obrigações dos Estados membros. A preocupação que parece existir na UE, em relação a migrações irregulares, condiciona a sua ação face às necessidades que têm as pessoas que procuram asilo, uma vez que não se criam bons canais ou estratégias para o seu acolhimento e integração, limitando as oportunidades dos Estados membros da UE para aproveitar estes recursos, desde logo no âmbito económico e laboral. Assim, também seriam beneficiados pelo capital humano que chega ao solo europeu e não só por parte daqueles que vêm como pessoas à procura duma oportunidade de emprego.

De salientar, igualmente, os riscos que enfrentam aqueles que estão a fugir de uma guerra ou de um tipo de perseguição e que ligam a migração com práticas ilegais

para chegar a um destino onde possam encontra-se a salvo. Uma política que seja equitativa e que outorgue as mesmas facilidades e capacidade aos Estados, permite criar laços adequados e meios para evitar maiores riscos para quem precisa de ajuda internacional, assim como uma boa relação e trato entre os Estados.

Assim, para evitar que sejam mais comuns as migrações ilegais e o tráfico de pessoas, deve ser promovida uma igualdade de práticas de acolhimento dos Estados para com os requerentes de asilo. Não oferecer este tipo de entrada limita o fluxo migratório à procura de medidas para conseguir chegar a outros destinos, entre eles as entradas ilegais e aquelas com mais riscos. Isto quer dizer que, se um Estado cria barreiras para que um migrante – requerente de asilo – consiga passar a fronteira ou entrar no Estado onde procura esta ajuda, coloca mais em risco a vida das pessoas, pois estas teriam que ir à procura de uma via alternativa para chegar ao seu destino. Assim, as pessoas têm de procurar mais uma noite onde dormir, onde encontrar alimentos, onde cuidar das crianças e de um lugar onde tenham segurança e não tenham de fugir das autoridades. De acordo com Morrison e Crosland (2001, p.28) “the imposition of visa restrictions on all countries that generate refugees is the most explicit blocking mechanism for asylum flows and it denies most refugees the opportunity for legal migration.”. Assim, estes canais, ao não serem legais, colocam em risco as vidas de muitas mais pessoas, pois estas procuraram uma forma para chegar, e, nesse sentido, têm que recorrer a outras formas que implicam mais riscos, como fugir novamente.

Entre uma política que pretende desenvolver uma assistência com normas comuns para criar uma generalização, e os Estados que resistem ao estabelecimento de processos mais claros para os seus países, as pessoas confrontam-se com mais uma dificuldade. Rejeição, discriminação, xenofobia e receio são das questões mais comuns criadas a partir de uma política que não tem sido bem aplicada pelos Estados membros da UE. Como indica Huysmans (2000, p. 766), “the migration policy developed in the EU is ambivalent in the way it deals with this fear”. Ou seja, cria-se uma ambivalência, pois a política comum europeia para os refugiados abarca ambos os pólos: aquele onde se cria uma barreira de acesso, suportado pelos movimentos xenófobos e racistas e aquele dominado por uma abordagem que tenta fazer uma integração a partir de medidas restritivas.

Mesmo assim, a política comum de asilo tem tido diferentes reações por parte

dos Estados-membros, o que, praticamente, tem separado a Europa em dois blocos: aqueles que acolhem refugiados e aqueles que não os recebem.

Assegurar a solidariedade entre os Estados membros tem sido uma das prerrogativas da política europeia comum de asilo. Apesar disso, os esforços têm sido diferentes por parte de cada um dos Estados membros.

A tentativa da UE de manter o controlo sobre a situação dos refugiados, tem levado a estabelecer posições firmes sobre a aceitação nos países europeus face àqueles que solicitam a proteção internacional. Segundo Banulesco- Bogdam e Collet (2010, s.n.), “populist and far-right groups in Europe have sharpened their rhetoric, using tougher, more enforcement-laden language to reassure voters they have control of a situation many constituents see as slipping from their grasp”. Isto tem fortificado os ideais e as lutas internas de diferentes grupos sociais e políticos na União Europeia, para manter dentro ou fora a participação dos governos dos países-membros a respeito dos refugiados. Países como a Alemanha, Suécia, Hungria, Dinamarca e França têm feito um esforço por receber refugiados, apesar das tentativas de outros Estados membros da UE em limitar o acesso.

Mas a diferença entre a repartição dos refugiados e a opinião sobre o seu acolhimento tem-se refletido nas atitudes e atividades de cada Estado. Segundo Ortega (2015, p.4) “los refugiados que parten hacia Europa utilizan dos vías: la vía terrestre de los Balcanes, para llegar desde Grecia a Serbia, Hungría, Austria y Alemania, y también la vía marítima para llegar a Italia. Al ser la primera vía la más frecuentada, se ha producido una enorme presión sobre las fronteras comunitarias de Europa central a lo largo de 2015”. A concentração das populações solicitantes de asilo em países pouco preparados, ou que são ‘países recetores’, fazem do Regulamento de Dublin (Dublin III) um instrumento de má aplicação devido às sobrecargas que provocam.

Por outro lado, a luta pela identidade nacional e o receio face a outras religiões afeta o critério dos Estados, de forma a que a sua intenção torna-se não numa ajuda mas numa realocização das pessoas que solicitam a ajuda internacional na UE. Como assinala Archick, (2016, p.10):

*“Countries in Central and Eastern Europe were particularly vocal opponents, fearing that the newly arrived migrants and refugees, many*

*of whom are Muslim, could alter the primarily Christian identities of their countries and of Europe. Although the EU approved a limited but mandatory plan to relocate some asylum-seekers from Greece and Italy in September 2015, this outcome was achieved using the EU's qualified majority voting system rather than consensus (Hungary, the Czech Republic, Slovakia, and Romania voted against the plan, and Finland abstained)."*

Apesar das diferentes atitudes que se têm tomado perante os refugiados, o seu acolhimento ou a sua receção, existem ainda grandes progressos a fazer para que o sistema de asilo comum na Europa seja adequado e proporcional a cada um dos Estados membros.

Assim, pôde-se constatar neste capítulo que existe uma grande evolução no estabelecimento de políticas e instrumentos para a aplicação dum enquadramento jurídico adequado. Ainda assim, é necessário – para uma melhor política comum de asilo – criar uma maior proporcionalidade nas tarefas de cada Estado membro e no aperfeiçoamento do Regulamento de Dublin, a fim de possibilitar uma melhor distribuição dos refugiados e do ónus que estes criam nesses Estados.

Além disso, é necessária uma melhor distribuição do orçamento para os países que se encontram numa crise económica e que, ainda assim, estão a ser um ‘hot-spot’ na receção dos refugiados.

Fortalecer as fronteiras não significa apenas um melhor controlo das mesmas, mas sim contribuir para o acolhimento e maior facilidade nas viagens de quem precisa de ajuda: a distribuição pode-se tornar mais fácil para os Estados que os recebem e depois far-se-á uma justa e equitativa distribuição ao longo da UE.

Mesmo assim, o SECA apresenta uma complexidade na aplicação dos seus processos, devido aos interesses de cada um dos Estados membros e ao impacto que tem na comunidade política europeia o acolhimento de requerentes de asilo por todo o território. Boggio (2006, p.19) assinala que “la armonización europea del proceso de asilo nos parece una iniciativa importante, pero en la medida en que sea restrictiva, tiene un efecto muy perverso, especialmente porque puede tener un efecto dominó en otros países y otras regiones del mundo, que observan lo que hace Europa”. A aplicação das múltiplas Diretivas e de cada um dos Regulamentos inclui processos

distintos, que não podem ser esquecidos pelos governos, pois cada um deles tem uma importância individual, assim como partilhada, que pode ter uma implicação direta tanto na segurança como no âmbito social, económico, cultural e internacional.



## **Capítulo 4. A Atualidade, a Crise dos Refugiados na União Europeia.**

Neste capítulo será analisado o contexto mais recente, a que tantas vezes se designa de ‘crise de refugiados’, onde será apresentada a situação atual que se está a viver na União Europeia. Será analisada a evolução dos mais fluxos de refugiados para a UE, entre 2010 e 2016, bem como os mais recentes programas e/ou acordos que a UE está a realizar com outros países para melhorar a Política Comum de Asilo; os desafios que apresenta no desenvolvimento e implementação de uma política comum de asilo para a União Europeia, assim como as atitudes e percepções que têm os Estados sobre a segurança e a interpretação de estas em face às normas do Direito Internacional.

### **4.1. Os Fluxos dos Refugiados na União Europeia: 2010-2016.**

O fluxo de refugiados tem variado ao longo dos últimos anos. Apesar disso, a UE tem sido um ator fundamental no acolhimento de refugiados desde há várias décadas. A primeira grande crise de refugiados que teve lugar dentro da UE, desde a Segunda Guerra Mundial, foi na década dos noventa quando, com a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética<sup>9</sup>, a ordem internacional foi conduzida para uma alteração, criando uma onda de novos conflitos étnicos e sociais na região dos Balcãs.

Devido à guerra na antiga Jugoslávia, e novas fronteiras a serem delimitadas, milhares de pessoas tiveram de procurar o asilo em países vizinhos, entre eles em Estados membros da União Europeia e utilizando o Mar Mediterrâneo como caminho para obter proteção. Segundo Boswell (2000, p.621), “The early to mid-1990s also saw a sharp rise in the numbers of refugees displaced by civil conflict, especially from the former Yugoslavia.” Apesar disso, e à semelhança da situação atual, na década de 1990 assistiu-se a uma desproporção entre o fluxo de refugiados e as disponibilidades de acolhimento apresentadas pelos Estados europeus. Países como a Alemanha e a

---

<sup>9</sup> “The early 1990s were again a time of European migration, with Germany once more at the center of the process. The fall of the Berlin Wall enabled ethnic Germans living in Eastern Europe and the former Soviet Union to move to the reunified Germany, and people from the former East Germany move to the more developed West Germany. The 1990s were later marked by the collapse of Yugoslavia and the ethnic conflicts that followed, which forced even more people to seek Western Europe. (Stratfor, 2015, s.n.) “

Austria acolheram um número de refugiados mais significativo, em comparação com outros Estados-membros<sup>10</sup> e as políticas desenvolvidas no âmbito do terceiro pilar da UE – onde se incluía a cooperação em matéria de asilo definida no Tratado de Maastricht – apresentavam debilidades, apresentando-se como a primeira situação na qual se identificou que era preciso estabelecer normas básicas para que existisse uma igualdade nas contribuições dos estados assim como do ‘burden-sharing’.

Segundo dados do EUROSTAT (2016), verificou-se um acréscimo gradual nos anos seguintes até chegar ao ano 2013 e ao de 2015<sup>11</sup>, onde o fluxo anual de refugiados foi maior do que o total da década anterior. Segundo o Eurostat (2016, s.n.) “This latest figure for 2015 marked an increase of 693 thousand first time applicants in comparison with the year before, as the number of first time applicants more than doubled from 563 thousand in 2014 to almost 1.26 million in 2015”. Assim, estes números, que duplicam de um ano para o outro, demonstram que o número de requerentes de asilo encontra-se em crescendo, numa tendência que tenderá a manter-se, considerando que os conflitos nas regiões de origem continuam.

Seguindo essa ordem de ideias, considera a ACNUR (2016f, p. 32) que “in 2015, an increasing number of people risked their lives to cross the Mediterranean Sea in search of safety and protection. More than 1 million people arrived in Europe by boat during the year, with 84 per cent from the world’s top 10 refugee-producing countries, including the Syrian Arab Republic, Afghanistan, and Iraq in the top three”. Nesse sentido, o ACNUR apresenta o Mar Mediterrâneo como a principal rota de fuga, sendo esta fronteira utilizada como meio de transporte e canal de ‘segurança’ para os refugiados, ao mesmo tempo que é percebida como meio de ‘insegurança’ para os Estados-membros. Mesmo assim, o número de refugiados a chegar ao solo europeu tem sido maior que em qualquer outra época, inclusive na

---

<sup>10</sup> “In 1992, Germany and Austria received 450,000 refugees from former Yugoslavia, the Nordic Countries 110,000 and Spain, Italy France and Great Britain together only 55,000. The strain on national resources was enormous and through Third Pillar asylum co-operation the worst hit Member States started to apply considerable pressure to promote the concept of ‘burden-sharing’. (Boccardi, 2002, 112)”.

<sup>11</sup> “Focusing just on applications from citizens of non-member countries (see Figure 1), there was a gradual increase in the number of asylum applications within the EU-27 and later the EU-28 through to 2012, after which the number of asylum seekers rose to 431 thousand in 2013, 627 thousand in 2014 and close to 1.3 million in 2015. The 2015 number of asylum applications within the EU-28 was almost double the number recorded within the EU-15 in 1992. (Eurostat, 2016, s.n)”



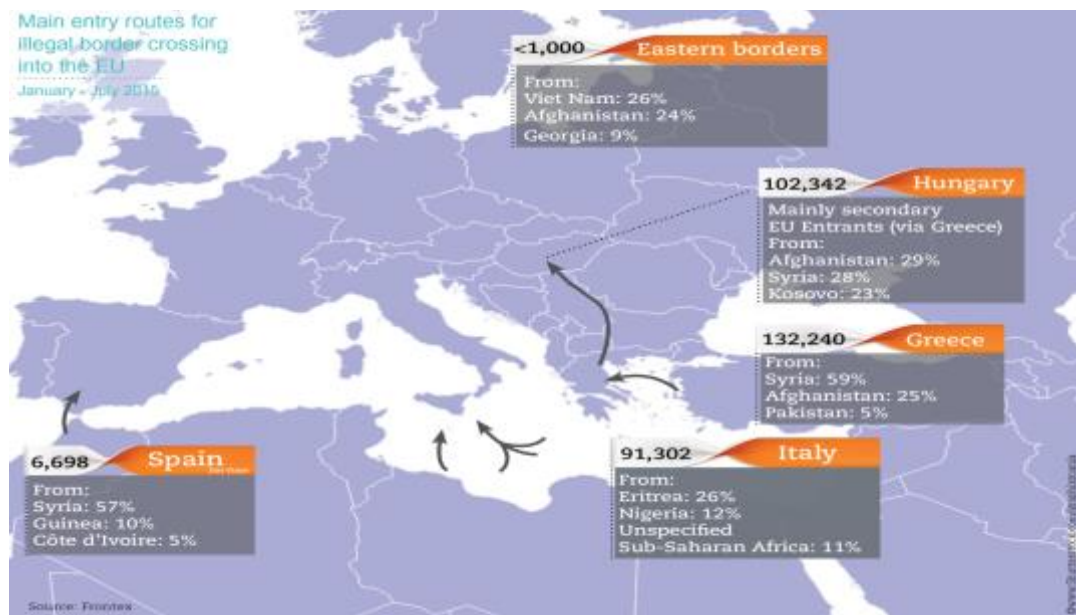
Segunda Guerra Mundial, na qual o número foi de cinquenta milhões de pessoas deslocadas (ACNUR, 2016c, p.5).

Assim, no ano 2015, os países que receberam mais requerentes de asilo foram somente cinco dos 28 Estados-Membros da UE. “Em 2015, 75% dos pedidos de asilo foram registados em apenas cinco Estados-Membros (Alemanha, Hungria, Suécia, Áustria e Itália) (UE, 2016, s.n.).” Isto significa que, apesar da política europeia comum de asilo ter sido já estabelecida há mais de uma década, continuam a ser poucos os Estados membros que têm participado de forma proativa no acolhimento dos refugiados e na procura de uma integração nas respetivas comunidades.

Por outro lado, as vias que têm utilizado pelos refugiados são distintas. Com a mudança nas fronteiras na UE ao longo dos anos, diferentes países têm ficado mais expostos do que outros. Assim, os principais percursos utilizados pelos refugiados, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 2015, p.2-3) são: O Este do Mediterrâneo e Oeste dos Balcãs, utilizada principalmente pelas pessoas da Síria, Iraque e Afeganistão; o Centro do Mediterrâneo, da Líbia até Itália; e o Oeste do Mediterrâneo, de Melilla até Gibraltar, para os oriundos da África subsaariana.

A imagem 1 “As vias à UE”, apresenta os principais percursos utilizados pelos refugiados para chegar à UE.

**Imagem 1: As vias à UE**



(OECD, 2015, p.3. )

Os dados na tabela “Entradas Ilegais Frontex 2010-2016” e o gráfico seguinte, ‘Gráfico Entradas Ilegais Frontex 2010-2016’, apresentam o número de migrantes ilegais que passam pelas maiores vias de entrada na UE. Além disso, espelham ainda o número de pessoas que as atravessaram durante os anos 2010-2016. Nesta tabela, são, principalmente, considerados os dados de ‘FRONTEX –Q2’ dos respectivos anos, pois o último estudo realizado pelo FRONTEX é ‘Q2-2016’, sendo que é este o mais atualizado. Pretende-se, assim, efetuar uma comparação com os anos anteriores referente fluxo de pessoas a atravessar tais fronteiras.

**Tabela: Entradas Illegais Frontex 2010-2016**

Entradas Illegais Frontex Q2-2010-2016							
Via Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Central Mediterranean	600	26167	2548	5311	53054	60179	51450
Western Balkan	865	1569	1402	8937	3011	34559	11102
Black Sea					65	0	
Eastern Borders	349	246	552	338	222	506	370
Circular route from Albania to Greece	13250	1000	1751	3013	2142	2727	1142
Eastern Mediterranean	9500	11137	14125	4532	8767	68178	8818
Western Mediterranean	750	1500	1549	1384	1496	3890	1994
Aegan Sea	1191		1137	1288			
Western African	16	154	31	33	107	114	168
total	26500	41245	23095	24836	68864	170153	75044

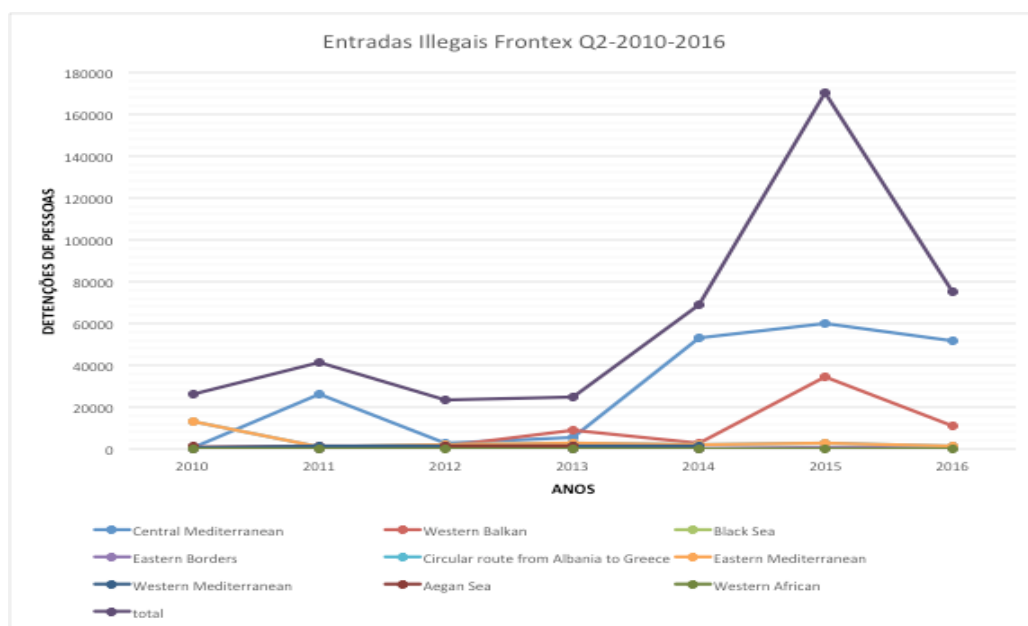
s.i. Sem informação

~precisa mais informação

° estimativa

Dados compilados pelo autor, com base nas informações disponibilizadas pelo FRONTEX (2010-2016)

**Gráfico: Gráfico Entradas Illegais Frontex 2010-2016**



Dados compilados pelo autor, com base nas informações disponibilizadas pelo FRONTEX (2010-2016)

Da informação apresentada, pode inferir-se que a quantidade de detenções, entre elas a de refugiados, tem estado a aumentar, sendo possível que no futuro ainda incremente mais. Desta forma, é indispensável que sejam aplicados os mecanismos e as normas que são dirigidos pela Comissão Europeia, em conjunto com as contribuições que cada Estado membro pode ter na UE, para que a partilha de obrigações dos Estados e a responsabilidade que se tem para com os refugiados seja distribuída de uma melhor forma.

#### **4.2 Mudança das Fronteiras**

As fronteiras da UE têm sido alteradas ao longo dos anos, em virtude dos consecutivos processos de alargamento. Isto tem desenvolvido novos métodos de cooperação, mas também tensões, entre os países membros da UE. Salientar que a importância das fronteiras implica conhecer também os efeitos que estas têm nas políticas de asilo, pois, os impactos que os migrantes – no caso dos refugiados – levam aos Estados a criar políticas mais restritivas ou mais abrangentes, desde que estes chegam a território europeu por diferentes formas e com diferentes estatutos – ilegal ou refugiado.

Desta forma, em seguida será apresentada uma explicação do processo a partir do qual a UE se tem progressivamente alterado e com ela as suas fronteiras. Isto implica a necessidade de manter um controlo e uma ordem fortes para evitar o fluxo descontrolado de migrantes, nomeadamente de refugiados.

**1985. O Acordo de Schengen** - Começa em 1985 entre a França, Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) e a Alemanha a ideia de um território sem fronteiras. Posteriormente e ao longo dos anos, países se irão aderindo ao Acordo que será uma das principais bases e pilares da União e da Comunidade Europeia, que no ano 1990 permite a mobilidade para seus cidadãos entre os Estados em total liberdade. (CE, 2008, 6-8)

Schengen permitiu a mobilidade dos cidadãos dentro do espaço Schengen, sem a preocupação de ter um visto ou um passaporte que limitasse tal circulação. Todos que formassem parte dessa comunidade, poderiam movimentar-se sem

problemas entre os Estados, deixando assim, um laço entre os Estados de comum acordo para também facilitar o mercado.

**1989. O Fim da Guerra Fria.** - A queda do muro de Berlim, o fim da União Soviética (URSS) e da ‘cortina de ferro’, trouxe novos conceitos sobre a segurança internacional, as sociedades e migrações. Mesmo assim, a formação de novos estados que fazem fronteiras com a UE, trouxeram grandes alterações na dinâmica de como esta estava a ser constituída. De acordo com Bradley (2012, s.n.) “the key issue in the immediate aftermath of the Soviet collapse was the emergence of 15 new European nation-states, including Latvia, Estonia, and Ukraine, along with several other states that had been part of the Eastern Bloc but not integrated into the USSR, such as Czechoslovakia and Poland”. Esta foi a oportunidade para a UE de fazer um alongamento das suas fronteiras e canais migratórios.<sup>12</sup>

**1991-1995. A Jugoslávia.** O desmembramento da Jugoslávia foi outro sucesso importante em questão de fronteiras e de fluxo de refugiados. Segundo Acosta e Pérez (2011, p. 248) “a la muerte de Tito, en 1980, comienzan a manifestarse profundas crisis económicas y tensiones entre ellas, que dan inicio a un ciclo desintegrador”. As diferenças entre os grupos étnicos e religiões que pretenderam estar sob controlo duma ditadura, terminaram quando o ditador ‘Tito’ morreu.

Como salientam Acosta e Pérez (2011, p.248-9), este processo de desintegração da Jugoslávia começa com a independência de Croácia e Eslovénia em 1991 e da Bósnia-Herzegovina e Macedónia em 1992. Posteriormente, uma guerra se desata entre uma sociedade dividida entre muçulmanos, croatas e servos em Bósnia e Herzegovina, onde se levaria a cabo uma ‘limpeza étnica’ que derivou no genocídio de Srebreniça em 1995, e o primeiro grande fluxo de refugiados que receberia a UE desde a Segunda Guerra Mundial. A Jugoslávia terminaria por completo a sua desintegração em 2006, com a criação de Servia e Montenegro.

**1995- 2013. O Alargamento da UE.** A UE tem tido vários alargamentos. Pouco a pouco tem acrescentado o número de Estados que formam a União. E com isso, a mudança também as fronteiras externas e os fatores de estabilidade entre os Estados membros. Em 1995, aderiram-se a Áustria, Finlândia e Suécia; em 2004, 10

---

<sup>12</sup> “Interpreted by the US as a victory for the West, European leaders emphasized opportunities for increased European integration, even if they did not envisage Russia as a future EU member (DeBardeleben, 2009 p.48)”

países se integraram a UE, entre eles, República Checa, Hungria e Polónia; durante o 2007, Bulgária e Roménia; e, finalmente, Croácia entro a ser parte da UE no ano 2013, sendo este o último alargamento. (Parlamento Europeu, s.d., s.n.)

Considerou-se necessário apresentar esta pequena explicação cronológica de como a UE se tem alterado para perceber como as guerras ou zonas de conflito podem afetar o fluxo de refugiados que entram na UE. Ao se modificar a constituição da UE, alteram-se as fronteiras internas e o espaço das mesmas, fazendo assim, com que quando existem conflitos externos, os países membros que têm fronteiras expostas a territórios externos à UE se tornem os países mais afetados pelo número de pessoas que tenta entrar no espaço europeu. Isto cria uma verdadeira necessidade de igual apoio para com aqueles países que não se encontram na mesma posição dos que estão a receber estes fluxos massivas de refugiados.

Nesta sequência, serão analisadas as atuais políticas aplicadas em termos de refugiados no espaço europeu.

#### **4.3. Políticas da UE para os refugiados**

A UE tem realizado politicas distintas orientadas para a questão dos refugiados. Tendo direcionado estas politicas para gerir uma ordem ou controlo na entrada e estadia dos refugiados na UE, que se revelam de fulcral importância na atual crise. Assim, serão abordadas algumas das principais políticas desenvolvidas no contexto da crise, desde o fundo de apoio, passando pelas restrições e flexibilidades.

Existem diferentes formas de limitar o acesso dos refugiados por zonas e por número. Ainda que estas não sejam sempre percebidas como restritivas, levam a que se origine, entre alguns Estados, um desânimo por contribuir de forma humanitária no acolhimento dos refugiados.

Apesar da intenção de que os nomes que se outorgam a estas atividades têm como função estabelecer mecanismos de controlo para a recepção dos refugiados, podem também ser analisados como atitudes de restrição e de defesa para os Estados. Entre este tipo de atitudes ou métodos de controlo, encontram-se o ‘burden-sharing’, ‘third safe countries’, ‘safe countries of origin’ e o Acordo de Turquia.

### O ‘Burden-Sharing’<sup>13</sup>

Os diferentes interesses entre os Estados membros desenvolvem uma sensação de insegurança social que bem pode ser vista a partir de uma perspetiva de insegurança internacional. De acordo com Sy (2016, s.n), a essência política do SECA pretende um desenvolvimento em comum dos Estados-membros em unidade e a partilha de responsabilidades no tratamento dos refugiados como um tema de proporção entre os Estados. Segundo a Comissão Europeia (2014b, p.9) “la localización de un país, su riqueza, su sistema de seguridad social o el grado de aplicación de sus políticas de asilo pueden explicar por qué algunos Estados miembros reciben más solicitudes de asilo que otros”. A Comissão admite, ainda, a existência de uma divergência entre Estados membros que produz uma desigualdade das responsabilidades, que devem ser equitativas, desde que pode ser considerada como uma “sobrecarga”, e pode tornar-se numa autossabotagem para a própria UE.

No entanto, o ‘burden-sharing’ deve ser mais do que partilhar o número de requerentes de asilo, ou de refugiados, pois existem outras formas de apoiar com a ‘fardo’ que uns estados têm e outros não. Conforme assinala Thielemann (2003, p.259)

*“ The question of how the challenge of third country migration into the EU should be met and how its cost should be shared among the Member States has moved to the top of the political agenda. In particular the massive influx of displaced persons during the first Balkans crisis in the early 1990s brought burden-sharing questions to the fore in this area.”*

Nesse sentido, Thielemann (2003) destaca que a Crise dos Balcãs trouxe consigo uma nova percepção sobre as responsabilidades de cada um dos Estados para com os requerentes de asilo. Apesar disso, Thielemann (2006, p.7) salienta também que a mesma razão pela qual os Estados se negam em contribuir para o acolhimento dos refugiados é que teriam para criar políticas flexíveis, o que poderia trazer mais

---

<sup>13</sup> “The term used is ‘burden sharing’ when the purpose of designating a safe State is ‘to distribute’ among the participants in an agreement (under the provisions of the agreement itself or of related instruments) the task of examining an application for asylum, and the applicant is sent to the country selected on that basis.” (Cherubini, 2014, p. 83)

refugiados nesses países. <sup>14</sup>

### **‘Third Safe Countries’<sup>15</sup> e ‘Safe Countries of Origin’**

Os ‘third safe countries’ surgem pela necessidade da UE de manter em controlo sobre o número de requerentes de asilo que entram no seu território, de forma a definir quais os países que quem devem tramitar a solicitação de asilo da pessoa (AEDH, EuroMed Rights, FIDh, 2016, p.5). É necessário, nos casos dos ‘third safe countries’, estabelecer por parte do país quem está a receber a solicitação de asilo que no Estado anterior – e ao qual pode ser ‘devolvido’ – o requerente não corra riscos de perseguição ou que não exista a possibilidade desse Estado o devolver ao ao país do qual está a fugir (ACNUR, 2016d, p.1.). Fundamentalmente, os ‘third safe countries’ também contrariam o princípio da Convenção de 1951, ao não outorgar os direitos a uma pessoa para poder obter o estatuto de asilo num país que lhe otorge este benefício.

Por outro lado, os ‘safe countries of origin’ limitam aos nacionais deste Estado a prerrogativa de não poder solicitar o asilo noutro país. De acordo com o ACNUR (1991, s.n), “the application of the safe-country concept in relation to countries of origin leads to nationals of countries designated as safe being either automatically precluded from obtaining asylum/refugee status in receiving countries or, at least, having raised against their claim a presumption of non-refugee status which they must, with difficulty, rebut”. Ao ser reconhecido como um ‘safe country of origin’, os nacionais que sejam perseguidos ou corram riscos são limitados a ficar dentro de seus países, pois este já foi reconhecido como um lugar no qual não existem perigos. No entanto, isto contraria o Direito Internacional e a Convenção de 1951, na qual se deve outorgar o direito de acesso a proteção pelos Estados.

---

<sup>14</sup> A state's greater willingness to accept burdens (for whatever of the above reasons) often means that it will adopt a relatively lenient policy regime (more access, more attractive reception/integration package). (Thielemann, 2006, p7.)

<sup>15</sup> A “safe third country” is a non-EU country through which the asylum seeker has transited and to which h/she may be returned, as the Member State considers the asylum application should have been lodged there. (AEDH, EuroMed Rights, FIDH, 2016, p. 5)



## ACORDO DE TURQUIA

A Turquia tem sido um destino importante para o trânsito de requerentes de asilo com destino à UE. Agora, com o Acordo entre a UE e Turquia, pretende-se que a Turquia seja um ‘filtro’ para que os requerentes de asilo possam solicitar o asilo e ser realocados num Estado-membro da UE. “A 8 de janeiro, a Turquia introduziu obrigações de visto para sírios que viajem para um aeroporto ou porto turco provenientes de um país terceiro, com o intuito de reduzir a migração de transição em direção à UE. (COM(2016) 85 final, p.6.)” A aplicação de vistos tem sido de utilidade para limitar a entrada dos migrantes ilegais a UE.

O objetivo do Plano de Ação desenvolvido é: “(...) acelerar a cooperação a nível do apoio aos refugiados sírios em situação de proteção temporária e às comunidades de acolhimento na Turquia, e o de fortalecer a cooperação a fim de evitar os fluxos de migração irregular para a UE. A execução do plano deve assim ordenar os fluxos migratórios e ajudar a conter a migração irregular. (COM(2016) 85 final, p.2.)” De esta forma, a Turquia introduz novas leis para outorgar trabalho aos refugiados dentro de seu país, procurará que diminuam as migrações ilegais – pessoas sem estatuto de refugiado – rumo ao espaço europeu, e por cada imigrante recolocado na Turquia, a UE reinstalará a um refugiado da Turquia num Estado membro.

No entanto, o ACNUR tem demonstrado a preocupação com a finalidade deste Acordo, uma vez que este tem como parte da sua função a devolução das pessoas que chegassem ao espaço europeus, designadamente às Ilhas Griegas<sup>16</sup>.

*"Um solicitante de refúgio só deve ser devolvido para um terceiro país se a responsabilidade pela avaliação de seu pedido de refúgio for assumido por este terceiro país; o solicitante de refúgio será protegido de devolução arbitrária; e se o indivíduo solicitar e tiver seu pedido reconhecido, poderá se beneficiar do status de refugiado em conformidade com as normas internacionais vigentes, tendo acesso completo e eficaz a educação, trabalho, cuidados de saúde e assistência social quando necessário (ACNUR, 2016c, s.n.)"*

---

<sup>16</sup> Todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia a partir de 20 de março de 2016 serão devolvidos a este último país. (Conselho Europeu, 2016, s.n.)

É nesse sentido, que podem existir diversas violações ao Direito Internacional no caso do Acordo com a Turquia, pois os requisitantes de asilo seriam afastados da possibilidade de que lhes seja outorgado o estatuto de refugiado, ou que o processo não seja adequado, o que deixaria num estado de maior vulnerabilidade aqueles requerentes de proteção internacional.

### **Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração 2014-2020 (FAMI)**

O desenvolvimento do FAMI 2014-2020 tem como objetivo, segundo o seu artigo 3 (Regulamento da Comissão, (CE) 516/2014), contribuir para a administração do fluxo dos imigrantes e implementar o desenvolvimento de uma melhor política comum de asilo entre os Estados membros, assim como gerar processos de retorno (para quem se encontrar ilegal), promovendo a solidariedade entre os Estados. O FAMI destina uma quantidade económica para várias atividades e programas que permitam cumprir os objetivos assinalados, assim como criar um apoio para os planos nacionais dirigidos à União (Comissão Europeia, 2016c, s.n).

O FAMI apoia diferentes projetos nas áreas de asilo, migração, retorno e solidariedade na UE. Dessa forma, os enfoques que tem o FAMI servem, em matéria de asilo, para desenvolver um maior crescimento do SECA; em migração legal e integração têm-se criado Diretivas para que os imigrantes consigam emprego (Diretiva do Conselho 2009/50/CE) ou tenham a possibilidade de se reunir com as suas famílias (Diretiva do Conselho, 2003/86/CE) em território europeu; em questão de retorno, o programa ‘Radicalization Awareness Network’ (Comissão Europeia, 2016d, s.n.) pretende eliminar células terroristas e/ou combatê-las, fazendo frente a pessoas que já tenham sido membros ou que estão em vulnerabilidade de sê-lo; quanto à solidariedade, esforça-se para que quem recebe mais migrantes tenha o apoio dos outros Estados. Para além disso, o FAMI suporta a Rede Europeia das Migrações (REM), (Rem, 2016, s.n.), o que permite fazer interações com o público sobre migrações e asilo.

Em suma, o ‘burden-sharing’, ‘third safe countries’, ‘safe countries of origin’ e o Acordo de Turquia, apresentam características similares ao limitar o acesso dos requerentes a um processo adequado de asilo. Coloca-los em risco de ser devolvidos a seus países de origem ou, no pior dos casos, que estes não possam solicitar o asilo em

outro país onde este pudesse ser outorgado. Por seu lado, o FAMI procura o desenvolvimento do SECA e de outras áreas que fomentem a integração dos migrantes, apoio entre Estados e tratamento das informações sobre asilo e imigração para que estas sejam fidedignas ante o público.

#### **4.4 Atualidade**

Com os grandes fluxos de refugiados tem-se levado a cabo novos acordos que, apesar de serem estabelecidos, mantêm o receio e o crescente nacionalismo em distintas partes da UE. Coexistem, assim, Estados membros que apoiam e outorgam a proteção internacional a milhares de pessoas, olhando para um futuro mais pluricultural vantajoso, e Estados membros que se negam a receber estes fluxos de refugiados e que limitam o acesso aos seus países.

A Agenda para as Migrações foi adotada o 13 de maio de 2015, com a finalidade de salvar vidas no mar, dismantelar redes criminosas de introdução clandestina de migrantes, localizar e reinstalar os refugiados e trabalhar em parceria com os países terceiros para gerir a migração e utilizar os instrumentos para dirigir e apoiar os países que recebem primeiramente os refugiados (COM (2015), 240 final) .

Esta Agenda apresenta quatro fundamentos principais para desenvolver uma boa aplicação das políticas migratórias na UE. Estes ‘pilares’, como são designados, são: 1. a abordagem das principais questões de deslocamento irregular e forçado nos países terceiros; 2. a gestão das fronteiras externas e a salvação das pessoas que se encontram em perigo de morrer no mar; 3. a criação de uma melhor aplicação e gestão da política comum de asilo; e 4. a modernização de políticas para migrações legais.

Dentro desta Agenda, como foi assinalado aquando da apresentação dos seus conteúdos, pode perceber-se que existe uma grande preocupação com a melhoria da aplicação do sistema comum de asilo na UE. Portanto, esta, entre outras coisas, assinala a recolocação e reinstalação de refugiados entre os Estados membros como uma recomendação que os Estados deviam aceitar ou rejeitar.

A recolocação é “a transferência de pessoas que necessitam de proteção internacional de um Estado membro da UE para outro Estado membro da UE.” (Comissão Europeia, s.d., p.1). A diferença deste termo para o da “reinstalação” é que a transferência inclui pessoas que necessitam de proteção internacional, a qual foi concedida por um país terceiro a um Estado membro da UE. “A reinstalação consiste na transferência de refugiados do primeiro país de asilo para outro país, onde podem começar uma nova vida e beneficiar de proteção permanente” (Comissão Europeia, 2009, s.n.).

No seguimento da Agenda e das sugestões nela contidas, vários Estados membros assumiram a decisão de rejeitar estas recomendações de acolhimento dos refugiados (em questão de recolocação e reinstalação) e outros decidiram aceder a estas recomendações. Alguns dos países que rejeitaram essas decisões foram: Republica Checa, Hungria, Polónia e Reino Unido (Agência Efe, 2015, s.n.); enquanto os países que aceitaram as propostas foram: Alemanha, França, Suécia, Bélgica, entre outros (Abellan, 2015, s.n.) .

Isto indica que existe uma grande desproporção entre os ideais que cada Estado membro tem face ao acolhimento e às responsabilidades que dizem respeito aos refugiados. O ‘burden-sharing’ ainda continua a ser uma problemática da política comum de asilo e da participação dos Estados, uma vez que esses não acolhem a mesma quantidade de pessoas nem estão a recebê-las nas fronteiras.

Estas decisões têm afetado a UE, dado que esta partilha de responsabilidades não é aceite por todos os Estados membros, assim como as questões de segurança têm também afetado esta visão. De acordo com Streeck (2016, p.3) “in France, after the terrorist attacks in November, security took precedence over asylum, and Britain, as we can now see, had for some time been struggling with growing anti-immigration sentiment”. Esta sensação anti-imigração não só é refletida para os imigrantes em geral, mas inclui também os refugiados, o que tem levado alguns países a considerar abandonar a UE, como foi o caso do ‘Brexit’.

A saída do Reino Unido da UE é principalmente causada por duas questões: imigração e soberania. Betts indica “the first was immigration, and the second sovereignty, and these represent a desire for people to take back control of their own lives and the feeling that they are unrepresented by politicians. But those ideas are

ones that signify fear and alienation. They represent a retreat back towards nationalism and borders in ways that many of us would reject.” (TedTalks, 2016, 3:54). Juntamente com o ‘burden-sharing’ e as decisões do Conselho Europeu a respeito da recolocação e reinstalação como obrigatórias, é possível considerar que estas têm um efeito direto na soberania de cada país e dentro da comunidade, portanto não resulta numa novidade o achar que estas questões estarão relacionadas com o resultado do referendo para a saída do Reino Unido da UE.

Desta forma, pode considerar-se que haverá uma tendência para o aumento do fluxo de refugiados nos próximos anos e uma maior necessidade de partilha adequada das obrigações entre os Estados membros. Também sobre o que respeita ao desenvolvimento do sistema político comum de asilo na UE torna-se necessário que seja aceite por todos os Estados membros para que no futuro se torne possível levar a cabo medidas que permitam contribuir para uma distribuição e apoio equitativo dos refugiados e para minorar as tensões entre os países, assim como minimizar os riscos que os requerentes de asilo têm para obter o estatuto de refugiado, conseguindo que já não encontrem o tipo de vulnerabilidade que encontram nos seus países de origem.



## **Conclusões**

As conclusões desta dissertação procuram fazer uma reflexão do que foi apresentado ao longo deste trabalho, através de uma visão de consciência dentro do que a política comum de asilo significa e como esta tem sido implementada pouco a pouco. O que foi pretendido, em geral, com esta investigação foi fazer uma análise ao desenvolvimento das políticas da UE para os refugiados e perceber quais são as respostas dadas no sentido da inclusão destes nas comunidades de acolhimento na Europa.

Com informações obtidas da Comissão Europeia, livros e artigos científicos, os contributos destes foram orientados para uma melhor compreensão sobre como a matéria de asilo ainda tem muito por desenvolver, em matéria de instrumentos e aplicação, tanto para a UE como para a sua comunidade política. Tanto de documentos oficiais, como não oficiais, foi obtido um conhecimento que recai na parte fundamental de uma boa aplicação para a política comum de asilo. Isto significa que concordam em que muito do que acontece versa nas responsabilidades morais e humanistas, tanto como na partilha de responsabilidades por parte dos Estados-membros.

Este trabalho foi realizado através de um percurso por por várias áreas, que culminou na atualidade da política comum de asilo e como esta afeta à UE e seus Estados-membros. O objetivo era conseguir responder à pergunta ‘em que sentido se encontra orientada o Sistema Europeu Comum de Asilo?’

Os objetivos principais que foram atingidos com este trabalho foram a identificação e diferenciação dos principais conceitos utilizados na política europeia sobre refugiados em relação com a segurança e segurança humana; a análise do Direito Internacional e do Direito Humanitário face à evolução do conceito de ‘refugiado’, assim como o papel da ONU, principalmente do ACNUR em matéria de refugiados; realizar um enquadramento da evolução das políticas europeias para os refugiados; e identificar o estado atual do sistema europeu comum de asilo e o posicionamento dos Estados-membros sobre estas políticas.

De esta forma, a hipótese a comprovar consistiu em confirmar que o sistema europeu comum de asilo visa na integração dos refugiados nas comunidades de acolhimento europeias.

No primeiro capítulo foi feita uma referência às principais definições de refugiado e como este conceito se tem vindo a desenvolver ao longo de tempo e por diferentes meios (tratados internacionais), de forma a que se diferencia, em vários aspetos, do ‘migrante económico’. O refugiado distingue-se do migrante enquanto aquele que está a fugir de um perigo dentro do seu Estado, onde a sua vida se encontra em risco. O migrante económico procura somente sair de seu Estado para obter melhorias pessoais, não relacionadas com a segurança da sua vida.

Assim, prosseguiu-se com uma relação entre refugiado e segurança humana, assim como com a ‘segurança’ dos Estados. O refugiado em si, é protegido pelo Direito Humanitário, uma vez que este é parte do Direito Internacional, e este procura mesmo proteger a pessoa que está a fugir para a sua própria proteção. No que diz respeito à segurança dos Estados em relação ao refugiado, e aos interesses do Estado face à segurança da sua sociedade, o refugiado contribui para o receio que pode existir dentro de uma comunidade de acolhimento ao ser um sujeito alheio à cultura e costumes. E uma vez que os Estados zelam, primeiro, pelos seus nacionais, isto leva a que os Estados façam uso de métodos ou instrumentos mais restritivos sobre as pessoas entram nos seus territórios.

No segundo capítulo foi feita uma análise em relação ao estatuto de refugiado e ao Direito Internacional. O Direito internacional, basicamente fundamenta com o Direito Humanitário todas as ações por parte da comunidade internacional assim como de forma individual por cada Estado para poder proteger a pessoa num contexto global. É mesmo identificado o princípio fundamental no Direito Internacional para a proteção dos refugiados, o princípio do ‘non-refoulement’, que procura que os Estados não devolvam a pessoa para o Estado onde pudesse perigar a sua vida.

Além disso, neste capítulo indica-se o posicionamento das Nações Unidas, neste caso, o papel do ACNUR, como ator internacional, e as suas contribuições para uma melhor atitude frente dos refugiados na UE. Um dos maiores contributos do ACNUR é o estabelecimento de programas para apoio aos Estados no controlo e orientação dos refugiados, assim como sua função de ator internacional que oferece recomendações aos Estados e a UE para uma melhor atenção e trabalho para com os refugiados, de forma que seja possível um melhor tratamento, assim como uma facilitação da integração dos refugiados nas sociedades de acolhimento.



Por outro lado, neste capítulo foi importante salientar que cada Estado tem a possibilidade de não outorgar o asilo pois, o direito a solicitar o refúgio é independente da concessão do asilo. Este é um dos principais pontos também assinalado toda vez que os Estados têm a obrigação, no quadro do Direito Internacional, de receber aos refugiados, porém não existe nenhum compromisso em ter que outorgar o estatuto de asilo – não é uma obrigação do Estado. O ‘asilo’, em si, não tem uma regulamentação internacional, o que o diferencia do estatuto de refugiado, o qual é reconhecido de forma global.

Assim, na continuidade do papel do Direito Internacional e a sua aplicação para apoio do ‘refugiado’, o terceiro capítulo é dedicado precisamente à Política Europeia Comum de Asilo, sendo realizada uma análise desde suas origens e como esta tem evoluído ao longo dos anos. São assinalados os principais tratados, acordos, regulamentos e diretivas que indicam uma grande evolução, principalmente nos últimos anos, ao mesmo tempo que mais pessoas têm sido requerentes da proteção internacional e mesmo tem sido concedida.

A criação do Eurodac, que face à segurança dos Estados membros apresenta um instrumento de controlo, cria uma base de dados que permite aos Estados saberem quem e em que Estado se encontra uma pessoa e, em caso de ser necessário, obter os dados necessários para localizá-lo ou ser recolocado com familiares, tendo assim todas as informações pessoais organizadas e de forma acessível. Mesmo assim, o Eurodac permite que diferentes instituições judiciais possam identificar que pessoas podem ou não ser um risco, sendo que com este programa se procura manter a segurança dentro da UE.

Ainda, a criação do EASO, contribui para uma maior organização e apoio aos os refugiados, já que consiste em dar as orientações adequadas a estes para que possam desenvolver o processo adequado, de forma legal, para adquirir o estatuto de refugiado na UE, assim como alcançar uma integração dentro das comunidades de acolhimento.

Finalmente, no quarto capítulo aborda o momento atual na UE e como esta aplica as normas e os programas que salientam o SECA. Apresenta também os fluxos dos refugiados nos últimos anos e com isso apoia-se uma percepção que assinala um fluxo maior para os próximos anos.

O ‘burden-sharing’ ressalta a ser um dos principais conflitos entre os Estados membros, pois a partilha das responsabilidades para com os refugiados resulta desigual. Enquanto uns Estados pretendem acolher mais refugiados e distribuir as quotas destes entre a União, outros procuram fechar as fronteiras e limitar o número a entrar no território Europeu.

Os conflitos entre a soberania de cada Estado e as obrigações que têm para com a União aparenta demonstrar uma desunião entre os fins que antes eram partilhados pelos Estados, sendo que a garantia de uma política comum de asilo, aparente, em várias ocasiões, ter muitas dificuldades de execução.

A tendência do número de refugiados é de aumento, e o futuro destas pessoas é incerto, até que as vias de entrada nos Estados de acolhimento sejam mais acessíveis e menos burocráticas. Tudo isto, é suportado pelos dados do FRONTEX, que são de relevância em virtude de como as fronteiras da UE têm sido transformadas ao longo do tempo e o trabalho que a UE está a desenvolver em matéria de fronteiras para manter um controlo dos refugiados e a partilha das responsabilidades entre os Estados membros. Somente alguns dos Estados-membros se encontram com dificuldades para receber aos refugiados criando os ‘hot-spots’, e falta ajuda para estes países. Seria preciso que existam mais formas para os refugiados terem o acesso a um processo no qual seja fácil obter um lugar livre de perigos.

Mesmo assim, a Agenda para as Migrações presume uma atual atitude da UE em favorecer a proteção internacional de quem a requer dentro do território europeu, com os seus objetivos em diferentes projetos nas áreas de asilo, migração, retorno e solidariedade, de forma a contribuir para o desenvolvimento do SECA, para um maior alcance enquanto às políticas e projetos a desenvolver.

Portanto, desta forma se conclui que o SECA ainda tem muito caminho por recorrer. Os Programas ainda não parecem ser suficientes enquanto os Estados membros não partilhem a mesma responsabilidade de proteger as pessoas. É complexa a situação da UE enquanto se tem a impressão de que é o único ator político ou entidade internacional com significativa responsabilidade de atender à posição dos refugiados.

Apesar disso, é importante ressaltar que esta é exatamente uma preocupação internacional, e que além de que vários dos Estados da UE coincidem com a obrigação de ajudar a quem está a precisar de proteção, existem outros que têm outras prioridades dentro de seus interesses nacionais.

As políticas de integração ainda têm muito mais a desenvolver e as suas aplicações nem sempre são as mais adequadas, ou das quais existem algumas lacunas legais por resolver. O princípio de ‘non-refoulement’ é umas das principais problemáticas além das migrações ilegais, que acontecem devido aos meios precários com os que contam os refugiados para chegar a UE. Tanto as vias para chegar a UE, como as políticas de asilo e as Diretivas estão a mudar constantemente, e cada uma delas apoia na criação uma comunidade mais forte e eliminar a insegurança, entre as quais a FRONTEX e seus programas.

O Acordo com a Turquia é uma das estratégias principais na atualidade da UE. Esta, apresenta ainda várias questões que deviam de ser analisadas no quadro do Direito Internacional, como é o ‘non-refoulement’ e as devoluções aos países de origem. Isto no sentido em que enviar a uma pessoa para a Turquia por esta se encontrar num estatuto ilegal dentro da UE, não garante que este consiga obter o estatuto de ‘refugiado’. Sendo esta uma forma através da qual se colocam em risco as pessoas, assim como gera uma violação dos direitos humanos, reconhecidos internacionalmente. Apesar disso, existe uma intenção da UE por evitar que existam violações aos direitos que o refugiado tem.

O que se pretendia com este trabalho era apresentar uma análise sobre as políticas de asilo comuns da UE, considerando-se ter sido comprovado que as políticas de asilo encontram-se orientadas para a integração dos refugiados – após a obtenção deste estatuto – nas comunidades de acolhimento dentro do território europeu.

Quanto à realidade de aplicação destes instrumentos e políticas, apresentam-se algumas circunstâncias que demonstram que ter uma política comum se revela muito mais complexo, além do que tem afetado a própria união dos Estados membros no caminho na integração.

O SECA procura a integração dos refugiados, mas mais que isso, pretende ter um controlo entre os Estados membros para o estabelecimento e a aplicação de estes instrumentos. Em diferentes aspetos, o SECA tem evoluído na teoria, mas a realidade tem apresentado outras questões. As diferenças entre os Estados membros sobre a partilha das responsabilidades, as quotas de refugiados, situações atuais de insegurança que tem acontecido nos últimos anos, têm sido determinantes para a atuação de alguns Estados-membros ao limitar o ingresso dos refugiados nos seus territórios.

As políticas externas, as eleições que vão ocorrer em vários Estados-membros, o ressurgimento de ideologias extremas e o receio de diferentes culturas e pensamentos são agora fatores determinantes do futuro, tanto em matéria de refugiados como da própria União. Além disso, as constantes confusões que são surgem nos meios de comunicação social, relativas a migrantes e refugiados, contribuem para o alheamento da situação dos refugiados por parte de diferentes comunidades políticas europeias.

Apesar disso, verificou-se ao longo do trabalho a grande evolução que tem tido a UE, tanto na dimensão de respeito das suas fronteiras como na forma de decisão de apoio aos refugiados. A criação do SECA é indiscutivelmente uma visão de empreendimento por parte da UE, e é verdadeiramente uma exemplificação de como um marco comum pode ser atingido por distintos Estados. Mesmo assim, este conjunto de instrumentos jurídico apresentam uma possibilidade para o futuro da UE e de uma comunidade internacional mais comprometida com as questões dos refugiados.

Por outro lado, a UE também tem complicações na aplicação de esta política comum, como pode ser visto no capítulo quatro, onde podem ser percebidos os distintos posicionamentos dos Estados membros sobre as quotas de refugiados. No entanto, União tem assumido uma grande responsabilidade na tentativa de, além de acolher refugiados, instaurar regulamentos e instrumentos com os quais todos os Estados de uma comunidade (UE) estejam de acordo.

Finalmente, cabe salientar que a responsabilidade da UE para com os refugiados não devia de ser limitada somente aos Estados membros. Infelizmente, esta é uma realidade atual que não se perspectiva que terminar num futuro próximo. A

responsabilidade que devia de ser partilhada entre todos os Estados, membros ou não da UE, é o que forma a comunidade internacional, o compromisso por parte dos Estados, numa aldeia global, na procura dum fim comum.

Além disso, a Política Europeia Comum de Asilo é um bom começo para ser um modelo noutros países ou Organizações de Estados. Temse evoluído nesse Sistema Comum, mas tem que se encontrar um ponto de equilíbrio entre os Estados, para que existam melhores formas de convivência, aprendizagem e integração entre as pessoas refugiadas e as não refugiadas.

É possível, em várias ocasiões, esquecer-se de que os refugiados também são pessoas e não só números como os apresentam os media. Faz parte do afastamento de uma realidade, utilizando como barreira tanto física ou mental, através de distintos recursos acessíveis.

O FAMI também é programa criado que pode ser percebido como um sinal de como os recursos, tanto económicos como humanos, que a UE tem estão a ser orientados para o apoio aos refugiados. Com este Fundo, pode ajudar-se e na distribuição de recursos entre os Estados de forma proporcional as pessoas que recebam e a quem concedam o estatuto de refugiado.

A realidade é que o SECA apresenta diversas complicações e desafios, tanto para a UE como para a sua comunidade política e relações externas. O número de refugiados está a aumentar, e no futuro podem existir mais riscos e mais pessoas à procura de asilo. Os programas estabelecidos têm uma orientação profunda para que os requerentes de asilo ou refugiados tenham um lugar onde morar, comer, viver e estudar; mas, é necessário dizer que ainda existe muito por recorrer enquanto a política de asilo.

## Referências Bibliográficas:

- Abellan, L. 2015. España y otros 11 países de la UE rechazan las cuotas de refugiados. *El País*. [Em linha]. 10 de junho de 2015. [2 de dezembro de 2016]. Disponível em: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/10/actualidad/1433967209\\_284468.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/10/actualidad/1433967209_284468.html)
- Acosta, M.I. e Pérez. G. G. 2011. La ex Yugoslavia. Conflictos y tensiones en una región de encrucijada. *Huellas*. [Em linha]. **15**, (1), pp. 244-264. [22 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/v15a16acosta.pdf>
- ACNUR. 1991. *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status*. [22 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3ae68ccec.html>
- ACNUR. 2013. *UNHCR Global Appeal 2013 Update*. [Em linha]. ACNUR [9 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/50a9f819a.html>
- ACNUR. 2015. *UNHCR Global Appeal 2015 Update*. [Em linha]. ACNUR [9 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5461e5f80.html>
- ACNUR. 2016. *Working towards a common system*. [Em linha]. [29 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/resources/legal-documents/eu-asylum-acquis.html>
- ACNUR. 2016a. *Historia de ACNUR*. [Em linha]. [9 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.eacnur.org/historia-de-acnur>
- ACNUR. 2016b. Stabilizing the situation of refugees and migrants in Europe: *Proposals to the Meeting of EU Heads of State or Government and Turkey on 7 March 2016*. [Em linha]. UNHCR. Disponível em: [http://www.unhcr.org/56d94f7e9.html#\\_ga=1.131794314.40498929.1435166134](http://www.unhcr.org/56d94f7e9.html#_ga=1.131794314.40498929.1435166134)
- ACNUR. 2016c. *UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2015*. [Em linha]. Geneva, Switzerland: UNHCR. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.unhcr.org/576408cd7#\\_ga=1.224019998.40498929.1435166134](http://www.unhcr.org/576408cd7#_ga=1.224019998.40498929.1435166134)
- ACNUR, 2016d. *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*. [22 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>
- ACNUR. 2016e. ACNUR expressa preocupação sobre o acordo entre União Europeia e Turquia. *Últimas Notícias do ACNUR*. [Em linha]. 08 de março 2016. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-expressa-preocupacao-sobre-o-acordo-entre-uniao-europeia-e-turquia/?sword\\_list\[\]=direitos&sword\\_list\[\]=humanos&sword\\_list\[\]=refugiados&sword\\_list\[\]=europa&no\\_cache=1](http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/acnur-expressa-preocupacao-sobre-o-acordo-entre-uniao-europeia-e-turquia/?sword_list[]=direitos&sword_list[]=humanos&sword_list[]=refugiados&sword_list[]=europa&no_cache=1)
- Adamson, F.B. 2006. Crossing Borders International Migration and National Security. *International Security*. [Em linha]. **31** (1) pp. 165–199. [26 de março de 2016]. Disponível em:

- [http://faculty.maxwell.syr.edu/rdenever/IntlSecurity2008\\_docs/Adamson\\_CrossingBorders.pdf](http://faculty.maxwell.syr.edu/rdenever/IntlSecurity2008_docs/Adamson_CrossingBorders.pdf)
- AEDH, EuroMed Rights, e FIDH. 2016. *'Safe' countries: A denial of the right of asylum*. [Em linha]. Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/FIDH2%20.pdf>
- Agencia EFE. 2009. Los países centroeuropeos defienden las cuotas voluntarias para acoger refugiados. *Agencia EFE*. [Em linha]. 4 de setembro de 2015. [2 de dezembro de 2016]. Disponível em: <http://www.efe.com/efe/espana/portada/los-paises-centroeuropeos-defienden-las-cuotas-voluntarias-para-acoger-refugiados/10010-2704304>
- Asamblea Geral das Nações Unidas. 1976. *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*. [Em linha]. Treaty Series, vol. 999, p. 171, 16 de Dezembro de 1966, e 15 de Setembro de 1978. [9 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf)
- Anexo da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração : Plano de Ação Conjunto UE-Turquia: relatório de aplicação. COM(2016) 85 final.
- Anon. 2011. La UE y los Derechos Humanos. 16 de novembro de 2011. *Territorio Europa, Reflexiones alrededor de la Unión Europea*. [Em linha]. [2 de setembro de 2016]. Disponível em: <https://blogeuropeo.eu/2011/11/16/la-ue-y-los-derechos-humanos/>
- Archick, K. 2016. The European Union: Current Challenges and Future Prospects. *Congressional Research Service*. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R44249.pdf>
- Asamblea Geral das Nações Unidas. 1984. *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*. [Em linha]. Treaty Series, vol. 1465, p. 85, 10 December 1984, e 26 de junho de 1987. [9 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/protection/migration/49e479d10/convention-against-torture-other-cruel-inhuman-degrading-treatment-punishment.html?query=convention%20on%20torture>
- Asamblea Geral das Nações Unidas, 1989. *A Convenção sobre os Direitos da Criança*. [Em linha]. A/RES/1386(XIV), 20 November 1989. [9 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes/convencao\\_direitos\\_crianca2004.pdf](http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf)
- Barnett, L. 2002. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. *International Journal of Refugee Law*. **14**(2/3), pp. 238-262.
- Bakowski P., Poptcheva, E. e Ivanov, D. 2015. *EU Migratory Challenge Possible Responses to the Refugee Crisis*. [Em linha]. Brussels: Migration Policy Institute Europe. [2 de agosto de 2016]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568312/EPRS\\_BRI\(2015\)568312\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568312/EPRS_BRI(2015)568312_EN.pdf)

- Banulesco-Bogdan, N. e Collet, E. 2015. Top 10 of 2015- Issue #6: Refugee Crisis Deepens Political Polarization in the West. <http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2015-issue-6-refugee-crisis-deepens-political-polarization-west>
- Blackmun A.J.1993. *Sale vs. Haitian Centers Council*, 509 U.S. 155. Dissenting Opinion, Disponível em: [http://www.tjstl.edu/slomansonb/4.2\\_SaleHatia.pdf](http://www.tjstl.edu/slomansonb/4.2_SaleHatia.pdf)
- Boccardi, I. 2002. *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*. Great Britain: MPG Books Limited, Boodmin, Cornwall.
- Boed, R. 1994. The State of the Right of Asylum in International Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*. [Em linha]. 5 (1), pp.1-33. [12 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1342&context=djcil>
- Boggio, C. 2006. Perspectivas y retos del asilo y el refugio en Europa. *Documentos CIDOB*. [Em linha]. Serie Migraciones, 7 (1), pp 15-32. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.cidob.org/es/content/download/2688/22750/file/doc\\_migraciones\\_7.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/2688/22750/file/doc_migraciones_7.pdf)
- Boswell, C. 2000. The ‘external dimension’ of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*. [Em linha]. 79 (3) pp.619.638. [22 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall08\\_09/INTL533\\_BRumelili/3rdNovember/The\\_external\\_dimension\\_Wiley.pdf](http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall08_09/INTL533_BRumelili/3rdNovember/The_external_dimension_Wiley.pdf)
- Bradley, B. 2012. *European Unity in the Post Cold War Era*. [Em linha]. 23 de Novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2012/02/22/the-cold-war-may-have-ended-but-europe-is-still-just-as-divided/>
- Byrne, R. 2009. *Compilación de Derecho de los Refugiados :Casos, Documentos y Materiales* . [Em linha]. 2a edição. Helsinki: ACCEM y el Comité Húngaro de Helsinki. [9 de novembro de 2016]. Disponível em <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4f8eba642>
- Cherubini, F. 2014. *Asylum Law in the European Union*. Place of Onxon Nova York: Routledge.
- Collett, E. 2015. *The development of EU policy on immigration and asylum: Rethinking coordination and leadership*. [Em linha]. Brussels: Migration Policy Institute Europe. [2 de agosto de 2016]. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/development-eu-policy-immigration-and-asylum-rethinking-coordination-and-leadership>
- CE. 2008. *The Schengen Area*. [22 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://biblio.ucv.ro/bib\\_web/bib\\_pdf/EU\\_books/0056.pdf](http://biblio.ucv.ro/bib_web/bib_pdf/EU_books/0056.pdf)
- Comissão Europeia. s.d. *Solidariedade Europeia: Sistema de Recolocação de Refugiados*. [Folheto]. Comissão Europeia. Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_solidarity\\_a\\_refugee\\_relocation\\_system\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_pt.pdf)
- Comissão Europeia. 2009. *Aumentar os esforços de reinstalação de refugiados*.



- [Comunicado de imprensa]. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1267\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1267_pt.htm)
- Comissão Europeia. 2014. *Sistema Europeu Comum de Asilo*. [Em linha]. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf)
- CE. 2014b. *Comprender las políticas de la Unión Europea: Migración y asilo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comissão Europeia. 2015. *O Espaço Schengen*. [Folheto]. [Em linha]. Luxemburgo: Comissão Europeia. Disponível em: [http://publications.europa.eu/resource/ellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0015.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0015.02/DOC_1)
- Comissão Europeia. 2015. *Relações ECHO/ACR*. [Press Release]. [Em linha]. [16 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-95-50\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-50_pt.htm)
- Comissão Europeia. 2016. *Comissão apresenta opções para a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo e a criação de vias seguras e legais para chegar à Europa*. [Comunicado de imprensa]. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1246\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1246_en.htm)
- Comissão Europeia. 2016b. *Refugee Fund*. [Em linha]. [2 de dezembro de 2016]. Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm)
- Comissão Europeia. 2016c. *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)*. [Em linha]. [2 de dezembro de 2016]. Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm)
- Comissão Europeia. 2016d. *Radicalisation Awareness Network (RAN)*. [Em linha]. [2 de dezembro de 2016]. Disponível em: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm)
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Agenda Europeia Da Migração, COM (2015) 0240 final*
- Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justice, COM(2005) 0184 final.*
- Conselho da União Europeia (CE) 13440/08 de 24 de setembro de Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo. 18 de novembro de 2016 Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0360&from=PT>*
- Conselho Europeu. 1950. *Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, com as modificações introduzidas pelos Protocolos nos 11 e 14, ETS 5*. [12 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](http://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf)

- Conselho Europeu. 1959. *Acordo Europeu Relativo à Supressão de Vistos para os Refugiados, aberto para assinatura em 20 de Abril de 1959*. ETS 031. [12 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-civil-comercial/ce/ce-31-dec.html>
- Conselho Europeu. 2016. Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016. [22 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>
- DeBardeleben, J. 2009. *The End of the Cold War, EU Enlargement and the EU-Russian Relationship*. . [em linha]. Netherlands: Republic of Letters Publishing,. . [23 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR018/DeBardeleben.pdf>
- Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento*
- Directiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros*
- Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar*
- Directiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração*
- Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessita de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida*
- Directiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros*
- Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular*
- Directiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado*
- European Commission. 2002. *Eurostat yearbook 2002*. [Em linha]. 7 Edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [23 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5635258/KS-40-01-319-EN.PDF/6dc1d20c-dce7-42b8-99dd-9ec5bfc76b67?version=1.0>

*Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida*

*Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional*

*Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional*

European Court of Human Rights. S.d. *The Court in Brief*. [folheto]. France: European Court of Human Rights Public Relations

Eurostat. 2016. *Asylum statistics*. [Em linha]. [23 de maio de 2016]. Disponível em: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-\\_\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-__explained/index.php/Asylum_statistics)

Falcão, L. 2009. A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. *Revista Militar No. 2491/2192*. [Em linha]. 1, 1-19. [2 de março de 2016]. Disponível em: [http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=499](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=499)

FRONTEX. 2010. *FRAN Quarterly Issue 2, April - June 2010*. [Em linha]. Polónia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. [23 de Dezembro de 2016]. Disponível em: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2010.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2010.pdf)

FRONTEX. 2011. *FRAN Quarterly Issue 2, April-June 2011*. [Em linha]. Polónia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. [23 de Dezembro de 2016]. Disponível em: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2011.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2011.pdf)

FRONTEX. 2012. *FRAN Quarterly Issue 2, April-June 2012*. [Em linha]. Polónia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. [23 de Dezembro de 2016]. Disponível em: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2012\\_.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf)

FRONTEX. 2013. *FRAN Quarterly, Quarter 2, April-June 2013*. [Em linha]. Polónia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. [23 de Dezembro de 2016]. Disponível em: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2013.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2013.pdf)

FRONTEX. 2014. *FRAN Quarterly, Quarter 2, April-June 2014*. [Em linha]. Polónia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. [23 de Dezembro de 2016]. Disponível em:

- [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2014.pdf)
- FRONTEX. 2015. *FRAN Quarterly, Quarter 2, April–June 2015*. [Em linha]. Warsaw: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. [23 de Dezembro de 2016]. Disponível em: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q2\\_2015\\_final.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2015_final.pdf)
- FRONTEX. 2016 *FRAN Quarterly, Quarter 2, April–June 2016* [Em linha]. Warsaw: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. [23 de Dezembro de 2016]. Disponível em: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_2016\\_Q2.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_2016_Q2.pdf)
- Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. (EASO). 2014. *Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo*. [folheto]. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822PTC3.pdf>
- García de Vinuesa, B. 2001. *El asilo a partir de Amsterdam*. [Em linha]. [29 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1202.pdf?view=1>
- Gil-Bazo, M. 2015. *Beyond Non-Refoulement: Status and International Human Rights Law*. [Em linha]. [15 de agosto de 2016]. Disponível em: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/beyond-non-refoulement-status-and-international-human-rights-law>
- Gil-Bazo, M.T. 2015. Asylum as a General Principle of International Law. *International Journal of Refugee Law*. [Em linha]. **27**, (1), pp.3–28. [12 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/27/1/3.full.pdf+html>
- Goig, J.M. 2016. Inmigración, Asilo y Refugio ante los Retos Actuales de la Política Exterior Europea. *Revista de Derecho UNED*. **18**, (1), pp. 55-84. 2016 [Em linha]. [10 de dezembro de 2015]. Disponível em: <http://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/viewFile/16881/14467>
- Hathaway, J. C. 2005. *The Rights of refugees under international law*. Nova York: Cambridge University Press.
- Hammerstad, A. 2014. The Rise and Decline of a Global Security Actor: UNHCR, Refugee Protection, and Security. United States of America: Oxford University Press.
- Huysmans, J. 2000. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*. [Em linha]. **38**(5), pp. 751-777. [2 de agosto de 2016]. Disponível em: [http://88.255.97.25/reserve/resfall09\\_10/intl533\\_BRumelili/Nov\\_23rd.pdf](http://88.255.97.25/reserve/resfall09_10/intl533_BRumelili/Nov_23rd.pdf)
- Inter-Parliamentary Union. 2001. *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*. Published by the Inter-Parliamentary Union. [9 de novembro de 2016]. Disponível em:

- <http://www.unhcr.org/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html?query=international%20law>
- Laborie, M.A. 2011. Documento Marco 05/2011: La Evolución del Concepto de Seguridad. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. [Em linha]. **5** (1), 1-9. [5 de março de 2016]. Disponível em: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)
- Lerch, M. 2016. *Fichas Técnicas sobre a União Europeia-2016: Ajuda Humanitária*. [Em linha]. [16 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_6.3.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_6.3.2.pdf)
- Lehne, S. 2016. How the Refugee Crisis Will Reshape the EU. *Carnegie Europe*. [Em linha]. [23 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu/itj7>
- Livro verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo, COM (2007) 301 final*. [Em linha]. [12 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52007DC0301>
- Moraga, C. 2015. Política de asilo y refugio de la Unión Europea: La *protección internacional como un “golpe de suerte”*?. *Revista de Derecho Público*. [Em linha]. **82** (1), pp. 143-164. [12 de agosto de 2016]. Disponível em: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/134647/Politica-de-asilo.pdf?sequence=1>
- Morillas, P. 2006. *La seguridad internacional después de la guerra fría ¿Avanzando hacia una doctrina de seguridad humana?* Fundación CIDOB. [Em linha]. Espanha. [23 de fevereiro de 2016]. Disponível em: [illas\\_100\\_cast.pdf](#).
- Morrison, J. e Crosland, B. 2001. *New Issues In Refugee Research: The Trafficking and Smuggling of Refugees: the End Game in European Asylum Policy?* [Em linha]. Working paper 39. UNHCR. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3af66c9b4.pdf>
- Mouzourakis, M. 2014. ‘Wrong number?’ The Use and Misuse of Asylum Data in the European Union. *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* . [Em linha]. **1**(69), pp.1-15. [2 de agosto de 2016]. Disponível em: <https://www.ceps.eu/system/files/Use%20and%20Misuse%20of%20Asylum%20Data.pdf>
- Murillo, J.C. 2009. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, [Em linha]. **6** (10), 120-137. [23 de março de 2016]. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452009000100007>
- Namihas, S. 2001. *Derecho Internacional de los Refugiados*. [Em linha]. França: Pontificia Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales Fondo Editorial 2001. [4 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://cimal.iom.int/sites/default/files/Derecho%20internacional%20de%20los%20refugiados\\_nihmias.pdf](http://cimal.iom.int/sites/default/files/Derecho%20internacional%20de%20los%20refugiados_nihmias.pdf)

- Novak, P. 2016. *Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam*. [Em linha]. pp. 1-4. [18 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.1.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf)
- OCDE. 2015. Is this humanitarian migration crisis different? *Migration Policy Debates*. [Em linha]. 7 (1), pp.1-15. 23 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>
- Organização Internacional para as Migrações (OIM). 2009. *Glossário sobre Migração*. [Em linha]. Suíça: Organização Internacional para as Migrações. [11 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>
- Organização das Nações Unidas. *Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Protecção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais*. 1977a. [Em linha]. 12 de Dezembro de 1977, e 27 de Novembro de 1992. [12 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-I-conv-genebra-12-08-1949.html>
- Organização das Nações Unidas. *Protocolo II Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Protecção das Vítimas dos Conflitos Armados Não Internacionais*. 1977b. [Em linha]. 12 de Dezembro de 1977, e 27 de Novembro de 1992. [12 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-prot-II-conv-genebra-12-08-1949.html>
- Organização das Nações Unidas. *Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*. 1967. [Em linha]. Vol. 606 e ONU N°8791 e p.267, 16 de dezembro de 1966, e 4 de outubro de 1967. [12 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967)
- Organização Internacional para as Migrações (OIM). 2006. *Glossário sobre migração*. [Em linha]. Suíça: Organização Internacional para as Migrações. [5 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>
- Ortega C., M. 2015. La Crisis de los Refugiados, la Guerra Siria, y la Respuesta Europea. Tema práctico, 2 y 3 noviembre 2015. [18 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://eprints.sim.ucm.es/33804/1/PracticaRefugiadosMartinOrtegaOct15.pdf>
- Parlamento Europeu, s.d. *40 Anos de Alargamento da UE: Quem aderiu à UE até ao Momento?* [23 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/euenlargement/default\\_pt.htm#acession2004](http://www.europarl.europa.eu/external/html/euenlargement/default_pt.htm#acession2004)
- Parlamento Europeu. 1999. *Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999 Conclusões da Presidência*. [Em linha]. [2 de setembro de 2016]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm#union](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm#union)
- Parlamento Europeu, 'Resolução de 2 de setembro de 2008 na Avaliação do Sistema do Dublin de 2' (Resolução) (2007/2262(INI)) número 1 e 2.

- Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça, COM(2005) 184 final*
- Rayo, A. O. 2008. Las Políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración. *ReDCE*. (10), page pp.13-48.
- Regional Refugee Instruments & Related. *Declaração de Cartagena sobre Refugiados, Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários*. [Em linha]. 22 de novembro de 1984. [29 November 2016]. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>
- Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin*
- Regulamento (CE) n.º 407/2002 do Conselho, de 28 de Fevereiro de 2002, que fixa determinadas regras de execução do Regulamento (CE) n.º 2725/2000 relativo à criação do Sistema "Eurodac" de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin*
- Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro*
- Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Maio de 2010 que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo*
- Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça*
- Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, que altera a Decisão 2008/381/CE do Conselho e que revoga as Decisões n.º 573/2007/CE e n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2007/435/CE do Conselho*
- REM. 2016. *Red Europeia das Migrações*. [Em linha]. [2 de dezembro de 2016]. Disponível em: <https://rem.sef.pt>
- Revista Militar No. 2491/2192*. [Em linha]. **1**, 1-19. [2 de março de 2016]. Disponível em: [http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=499](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=499)

- Richmond, A. 1988 Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees. *Current Sociology* 36(2): 7–25.
- Sale v. Haitian Centers Council, Inc.*, 509 US 155- Supreme Court 1993. Disponível em: <https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/human-rights-institute/files/Sale.pdf>
- Smythies, V. e Ramazzotti, L. 2013. *The Dublin Regulation: A Critical Examination of a Troubled System*. [Em linha]. [29 de novembro de 2016]. Disponível em: <https://internationalrefugeelaw.wordpress.com/2013/08/26/the-dublin-regulation-a-critical-examination-of-a-troubled-system/>
- Streeck, W. 2016. Exploding Europe: Germany, the Refugees and the British Vote to Leave. *SPERI Paper no. 31*. [Em linha]. Em linha: Sheffield Political Economy Research Institute. [2 de dezembro de 2016]. Disponível em: [http://pubman.mpg.de/pubman/item/escidoc:2342475/component/escidoc:2342473/mpifg\\_p16\\_31.pdf](http://pubman.mpg.de/pubman/item/escidoc:2342475/component/escidoc:2342473/mpifg_p16_31.pdf)
- Stratfor. 2015. *The Refugee Crisis: What Europe Can Learn From the Past*. [Em linha]. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: <https://www.stratfor.com/analysis/refugee-crisis-what-europe-can-learn-past>
- Sy, S. 2016. *La política de asilo*. [Em linha]. [29 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_5.12.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.2.pdf)
- TED talks. 2016. *Alexander Betts: Why Brexit happened -- and what to do next*. [Em linha]. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://www.ted.com/talks/alexander\\_betts\\_why\\_brexit\\_happened\\_and\\_what\\_to\\_do\\_next?language=en](http://www.ted.com/talks/alexander_betts_why_brexit_happened_and_what_to_do_next?language=en)
- Thielemann, E.R. 2003. Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*. [Em linha]. 16(3), pp. 253-273. [23 de novembro de 2016]. Disponível em: <http://www.lse-students.ac.uk/THIELEMA/Papers-PDF/JRS-16-3-BS-Interests-Norms.pdf>
- Thielemann, E. 2006. Towards a Common EU Asylum Policy: The Political Economy of Refugee Burden Sharing. 'Immigration Policy after 9/11: US and European Perspectives', 2-3 de Março de 2006, University of Texas, Austin. [Em linha]. Department of Government & European Institute London School of Economics and Political Science & Center for Comparative Immigration Studies University of California, San Diego, pp.1-31. [23 de agosto de 2016]. Disponível em: [https://liberalarts.utexas.edu/european\\_studies/\\_files/PDF/immigration-policy-conference/thielemann.pdf](https://liberalarts.utexas.edu/european_studies/_files/PDF/immigration-policy-conference/thielemann.pdf)
- Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007*. [Em linha]. 2007/C 306/01. [13 setembro 2015]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>
- Triandafyllidou, A. 2005. Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. [Em linha]. 69, pp. 39-59. JSTOR Journals, EBSCOhost, 26 March 2016. Disponível em: <http://0-eds.b.ebscohost.com.millennium.itesm.mx/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=e8bac171-033f-4401-a4db-fed06fd02ba4%40sessionmgr113&vid=13&hid=117>



- Turk. V. 2013. The UNHCR's role in supervising international protection standards in the context of its mandate . Em: Simeon, J.C. *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*. USA: Cambridge University Press, New York, pp. 39-58
- Uçarer, E.M. 2001. Managing Asylum and European Integration: Expanding Spheres of Exclusion? *International Studies Perspectives*. 2 (1), pp. 288–304.
- UE. 2009. *O espaço e a cooperação Schengen*. [em linha]. [2 de agosto de 2016]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=URISERV:l33020>
- UE. 2016. *A UE e a Crise dos Refugiados*. [Em linha]. Comissão Europeia Direção-Geral da Comunicação. 24 de novembro de 2016. Disponível em: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/pt/#what-is-refugee-crisis>
- UE/ECHO. 2016. *Refugees and internally displaced persons*. [Em linha]. [16 de novembro de 2016]. Disponível em: [http://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees-and-internally-displaced-persons\\_en](http://ec.europa.eu/echo/what-we-do/humanitarian-aid/refugees-and-internally-displaced-persons_en)
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) 1993. *Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, to the Forty-ninth Session of the Commission on Human Rights*. [Em linha], [8 de novembro de 2016], Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4a54bc120.html>
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). s.d. *The Dublin Regulation*. [Poster em linha]. [2 de agosto de 2016]. Disponível em: <http://www.unhcr.org/4a9d13d59.pdf>
- United Nations Development Programme (PNUD). 1994. *Human Development Report 1994*. [Em linha]. Nova York: Oxford University Press. [5 de março de 2016]. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf)
- Van Selm, J. 2003. Refugee protection policies and security issues. Em: Newman, E. e van Selm, J. United Nations University Press. *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. Hong Kong: United Nations University Press, pp. 66-94.